



REPUBLIQUE TUNISIENNE

MINISTERE DE L'AGRICULTURE

DIRECTION GENERALE DU GENIE RURAL ET DE
L'EXPLOITATION DES EAUX



Programme d'Actions-Pilotes d'Appui aux GDA Irrigation (PAP-AGIR)

Programme PISEAU 2 – Appui aux GDA d'Irrigation

Don AFD – Convention de financement CTN 1101 02 W du 23 avril 2009



PLANIFICATION STRATEGIQUE RAPPORT FINAL DE LA SECONDE PHASE

Serge Marlet
Hichem Charieg
Azza Challouf

Septembre 2014



Le programme d'Actions-Pilotes d'Appui aux GDA Irrigation (PAP-AGIR) est une composante de recherche-action du programme d'appui aux GDA d'irrigation du PISEAU II qui traite des aspects institutionnels permettant d'améliorer la gestion communautaire des systèmes hydrauliques. Il s'intègre dans le cadre de la stratégie nationale de pérennisation des systèmes d'irrigation et d'alimentation en eau potable en milieu rural. Ce programme et la stratégie nationale sont entrepris sous la maîtrise d'ouvrage de la Direction Générale du Génie Rural et de l'Exploitation des Eaux (DG/GREE) avec l'appui de l'Agence Française de Développement (AFD). Une convention de financement n° CTN 1101 02 W du 23 avril 2009 établie entre l'Agence Française de Développement et la république tunisienne.

Le PAP-AGIR est exécuté par l'Unité Mixte de Recherche « Gestion de l'Eau, Acteurs, Usages » du CIRAD en collaboration avec l'INRGREF. Une convention particulière de financement a été signée le 14 septembre 2010 entre la Direction Générale du Génie Rural et de l'Exploitation des Eaux (DG/GREE), le Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD) et l'Institut National de Recherche en Génie Rural, Eaux et Forêts (INRGREF).



Coordination : Dr. Serge Marlet, CIRAD, UMR-GEAU, TA C-90/ C-90/15, 73 rue Jean-François Breton, 34398 Montpellier cedex 5, France – serge.marlet@cirad.fr

Contenu

1. Synthèse	1
2. Introduction générale.....	3
3. Analyse de la situation des associations d’irrigants en Tunisie.....	4
3.1. Historique des associations d’irrigants.....	4
3.1.1. Création des premières associations (1896-1991)	4
3.1.2. Stratégie nationale de promotion des AIC de 1992	5
3.1.3. Transformation des AIC en GDA (1999-2007)	5
3.1.4. Rôle des acteurs publics	6
3.1.5. Stratégie nationale de pérennisation des systèmes hydrauliques (en cours).....	7
3.2. Analyse critique du fonctionnement et des performances des associations d’irrigants	8
3.2.1. Introduction.....	8
3.2.2. Méthode	10
3.2.3. Présentation succinct du dispositif du PAPAGIR	11
3.2.4. Les acteurs témoignent	12
Fonctionnement interne des GDA.....	12
Missions des GDA	13
Situation financière des GDA.....	14
Relations entre agriculteurs et administration	15
3.2.5. Discussion et conclusion.....	16
Autonomie ou dépendance ?	16
Clarification des rôles	17
Plaidoyer pour de nouvelles arènes de concertation	18
4. Bilan du processus de planification stratégique (phase 2 du PAPAGIR)	18
4.1. Objectif de la phase de planification stratégique du PAPAGIR	18
4.2. Rappel des principes d’intervention.....	19
4.2.1. Posture déontologique	19
4.2.2. Principes méthodologiques	20
4.3. Rappel de la méthodologie d’intervention	20
4.3.1. Visites préparatoire de terrain	20
4.3.2. Ateliers avec les groupes d’agriculteurs locaux	21
4.3.3. Outils et méthodes : Atelier avec membres du GDA	22
4.3.4. Atelier avec administrations et acteurs institutionnels	23
4.3.5. Ateliers multi-acteurs	23
4.3.6. Autres interventions connexes.....	25
4.3.7. Accompagnement des experts-associés tunisiens	25
4.4. Déroulement du processus	25

4.4.1.	Adaptation de la méthodologie d'intervention.....	25
4.4.2.	Programme des interventions.....	26
4.5.	Résultats du processus de planification stratégique.....	27
4.5.1.	Rénover et maintenir les aménagements	27
4.5.2.	Améliorer la gestion de l'eau.....	28
4.5.3.	Rechercher l'équilibre budgétaire des GDA	29
4.5.4.	Renouveler les institutions	30
4.5.5.	Renforcer les capacités des GDA au service des agriculteurs . Erreur ! Signet non défini.	
4.6.	Evaluation des méthodes d'intervention	32
4.6.1.	Objectifs généraux de l'évaluation.....	32
4.6.2.	Grilles d'analyse du processus de planification stratégique	33
	Méthodologie d'intervention et le travail d'animation	33
	Résultats du processus.....	34
	Effets induits et apprentissages	35
4.6.3.	Méthodologie	36
4.6.4.	Evaluation de la méthodologie d'intervention et du travail d'animation.....	37
	Explication de la démarche et du projet	37
	Influence du contexte.....	38
	Mobilisation des agriculteurs	39
	Représentativité des participants	40
	Adaptation de la méthodologie.....	41
	Qualité de l'accompagnement	41
	Qualité de la participation.....	41
	Appui aux animateurs	43
4.6.5.	Evaluation du travail d'animation	43
	Transparence	43
	Neutralité	44
	Equité.....	44
	Outils mobilisés	45
	Qualité des interactions	46
4.6.6.	Évaluation des résultats du processus	46
	Identification et hiérarchisation des problèmes	46
	Identification des solutions	47
4.6.7.	Evaluation des effets induits et des apprentissages	48
	Compréhension et perception de la démarche du projet.....	48
	Acquisition de nouveaux savoirs (savoirs techniques et compréhension améliorés).....	49
	Modification du cadre de référence.....	50
	Modification des comportements individuels	50

Implication dans l'action collective (capacité à traiter les problèmes collectivement)	50
Atmosphère	51
Empathie	51
Sentiment d'appartenance du GDA	51
Communication, partage d'information.....	52
Confiance mutuelle	52
Respect des règles	52
Intérêt porté aux biens communs	53
4.7. Discussion	53
4.7.1. Méthodologie d'intervention	53
4.7.2. Fonctionnement interne des GDA.....	54
4.7.3. Relations entre GDA et administration	54
5. Planification du processus de mise en œuvre des plans d'action (phase 3 du PAP-AGIR)	55
5.1. Objectifs de la phase de mise en œuvre des plans d'action	55
5.2. Nature des actions projetées	56
5.2.1. Rénovation et maintenance des périmètres irrigués.....	57
5.2.2. Exploitation des périmètres irrigués	57
5.2.3. Equilibre financier des GDA.....	58
5.2.4. Nouvelles formes d'organisation	58
5.2.5. Règles et contrats.....	59
5.3. Méthodologie d'intervention	60
5.3.1. Objectifs.....	60
5.3.2. Posture déontologique	60
5.3.3. Principes méthodologiques	61
5.3.4. Formation à la concertation	61
5.3.5. Elaboration et mise en œuvre des plans d'action	62
5.4. Travaux d'évaluation	63
5.4.1. Evaluation de la méthodologie d'intervention du PAPAGIR	63
5.4.2. Expertise scientifique et recherche d'accompagnement.....	63
Analyse des dimensions sociales et institutionnelles de l'action collective.....	63
Fédération d'association d'irrigants en Tunisie : points de vue d'acteurs sur les opportunités et les risques liés à la création de structures fédératives	64
Evaluation des performances des systèmes d'irrigation et coordination multi-niveau des acteurs pour la gestion des ressources en eau	64
Dynamiques foncières, structures de production et trajectoires d'évolution des exploitations agricoles irriguées en Tunisie	65
Analyse de la part du prix de l'eau d'irrigation dans l'équilibre budgétaire des GDA et la rentabilité économique des cultures irriguées au niveau des exploitations agricoles	65
Analyse des processus d'apprentissage individuel et collectif.....	65

6. Annexes	66
Comptes-rendus de la phase de planification stratégique, éventuellement complétés par la présentation des plans d'action proposés, pour chaque GDA :	66
Second atelier national du PAP-AGIR, Sousse, 3-4 avril 2013	66
Rapports expertise LISODE	66
Communications :	66
Mémoire d'étudiants :	67

1. Synthèse

Les dispositions institutionnelles pour la création et le fonctionnement des associations d'irrigation en Tunisie sont le résultat d'un long processus engagé depuis près d'une centaine d'années. Ce processus s'est accéléré dans le courant des années 90 avec la mise en place d'une stratégie de promotion des Associations d'Intérêt Collectif (AIC), aujourd'hui renommés Groupements de Développement Agricole (GDA), et son évolution récente en une stratégie nationale de pérennisation des systèmes hydrauliques. Elle entend favoriser l'autonomisation et le renforcement des capacités techniques et financières des GDA pour une gestion performante et pérenne des PPI. Le Programme d'Actions-Pilotes en Appui aux GDA irrigation (PAP-AGIR) est un programme de recherche-action mis en œuvre afin d'alimenter la réflexion et appuyer la maîtrise d'ouvrage du ministère tunisien chargé de l'agriculture. Des approches innovantes sont développées, testées et évaluées en collaboration avec les Commissariats Régionaux au Développement Agricole (CRDA) à partir d'une diversité d'expériences locales dans 15 GDA.

L'analyse de la situation de ces associations d'irrigants met en évidence des formes persistantes de dépendances administratives, techniques et financières des GDA qui apparaissent parfois comme des supplétifs de l'administration publique. Les GDA peinent à se développer dans ce contexte et souffrent d'un double déficit de reconnaissance de la part de l'administration et de légitimité vis-à-vis de leurs adhérents qui rechignent à s'engager dans cette forme d'action collective et considèrent encore souvent les GDA comme des avatars de l'administration. Ces différentes catégories d'acteurs gardent des regards différents sur les objectifs des GDA et les causes de dysfonctionnement. Elles considèrent que les autres parties ne mènent pas correctement leurs missions, et le risque est grand que chacun investisse moins d'effort, développe des attitudes négatives sur les relations avec les autres acteurs, et mette en péril le fonctionnement et la pérennité des PPI. Pour lever ces ambiguïtés et remédier à cette posture de négligence et à la fragile appropriation des GDA par les agriculteurs, il apparaît primordial de développer de nouveaux espaces de communication et de concertation permettant d'élaborer une vision partagée, de clarifier les rôles et d'établir de nouvelles relations de partenariat pour faire face aux problèmes identifiés. La réalisation des objectifs de la stratégie nationale repose en grande partie sur les CRDA qui doivent reconnaître le GDA comme interlocuteur, promouvoir son développement en ajustant progressivement son degré d'autonomie (ou de dépendance) à ses capacités, laisser les associations innover, et permettre aux agriculteurs d'apprendre, individuellement et collectivement, à s'organiser et devenir des partenaires de l'administration.

Une méthodologie d'intervention a été développée par le PAPAGIR en deux étapes. Une première étape, dite de « planification stratégique », avait pour objectif l'émergence d'une vision partagée des problèmes et des solutions entre agriculteurs, GDA et CRDA, et fait ici l'objet d'une présentation et d'une évaluation détaillées. La seconde étape prendra la forme d'un accompagnement des acteurs locaux pour l'élaboration et la mise en œuvre de solutions techniques, économiques ou institutionnelles innovantes. La méthodologie d'intervention repose sur un certain nombre de principes méthodologiques et postures déontologiques fondant le caractère participatif de la démarche. Elle prend acte des difficultés identifiées et procède selon différentes étapes successives permettant d'abord à chaque catégories d'acteurs (groupes d'agriculteurs, personnels et conseil d'administration des GDA, personnels des CRDA) d'exprimer indépendamment leurs positions. Elle se poursuit par une concertation interne entre tous les acteurs du GDA afin d'élaborer une position commune vis-à-vis du CRDA. Elle s'achève par un atelier, dit « multi-acteurs », au cours duquel les orientations de plans d'action sont élaborées conjointement entre GDA et CRDA.

Les résultats obtenus peuvent être organisés en cinq rubriques principales :

- **Rénover et maintenir les aménagements** : Les GDA ont saisi cette opportunité pour revendiquer un certain nombre d'améliorations à apporter aux aménagements dont les infrastructures hydrauliques et les pistes ont parfois été transférées dans de mauvaises conditions

d'exploitation. de leur côté, les CRDA ont souvent profité de ces échanges pour cibler leurs interventions en la matière. Le processus a ainsi rendu possible une prise de décision concertée pour orienter les investissements, réels ou potentiels, de l'état tunisien. Par contre, peu d'actions ont été proposées pour pallier les carences en matière de maintenance des aménagements. Le PAP-AGIR continuera néanmoins à porter une attention particulière au renforcement des capacités techniques et financières des GDA qui conditionnent leur autonomie réelle et la pérennité des PPI, et à mobiliser les capacités des CRDA pour les appuyer dans leurs initiatives.

- *Améliorer la gestion de l'eau* : Ces questions sont particulièrement prégnantes dans les régions (Sousse, Nabeul) confrontées à des situations de pénurie. Les actions envisagées peuvent couvrir les thèmes suivants : amélioration de la coordination entre les différents niveaux de gestion pour une gestion plus efficiente des ressources en eau ; mise en place d'un processus de concertation entre GDA et CRDA sur l'allocation d'eau et la programmation prévisionnelle des assolements ; et développement d'actions de vulgarisation sur les techniques d'économie d'eau et le pilotage des irrigations en partenariat entre GDA et CRDA.
- *Rechercher l'équilibre budgétaire des GDA* : A quelques exceptions près, les GDA se trouvent dans des situations financières déficitaires résultant de l'endettement des agriculteurs envers le GDA, et par voie de conséquence du GDA envers le CRDA quand il est chargé d'approvisionner en eau les PPI. Au-delà de la possible application de mesures coercitives, les propositions relatives à l'endettement ou au recouvrement des redevances doivent aussi être insérées dans une démarche plus globale intégrant une clarification des missions respectives, notamment la maintenance, et un ajustement du prix de l'eau permettant aux GDA d'accomplir les tâches que l'état tunisien lui a délégué.
- *Renouveler les institutions* : Si de nombreuses attentes concernant la clarification des rôles ont été exprimées, les modalités de réalisation restent encore peu précises. Le PAP-AGIR portera un intérêt particulier au dispositif contractuel, actuellement sous-utilisé, afin de formaliser les règles applicables pour une gestion efficace et pérenne des PPI au travers l'élaboration de règlements intérieurs et la réactualisation des contrats de gérance entre GDA et CRDA.
- *Diversifier les missions des GDA au service de leurs adhérents* : En complément du service de l'eau, il est remarquable de constater les attentes des agricultures pour une diversification des missions des GDA, notamment en matière de vulgarisation dans les domaines de l'irrigation et du développement agricole, ou de résolution des problèmes fonciers. Le PAP-AGIR accompagnera les initiatives des GDA aux services de leurs adhérents, et en particulier les nouvelles formes de partenariat entre GDA et CRDA en appui aux agriculteurs.

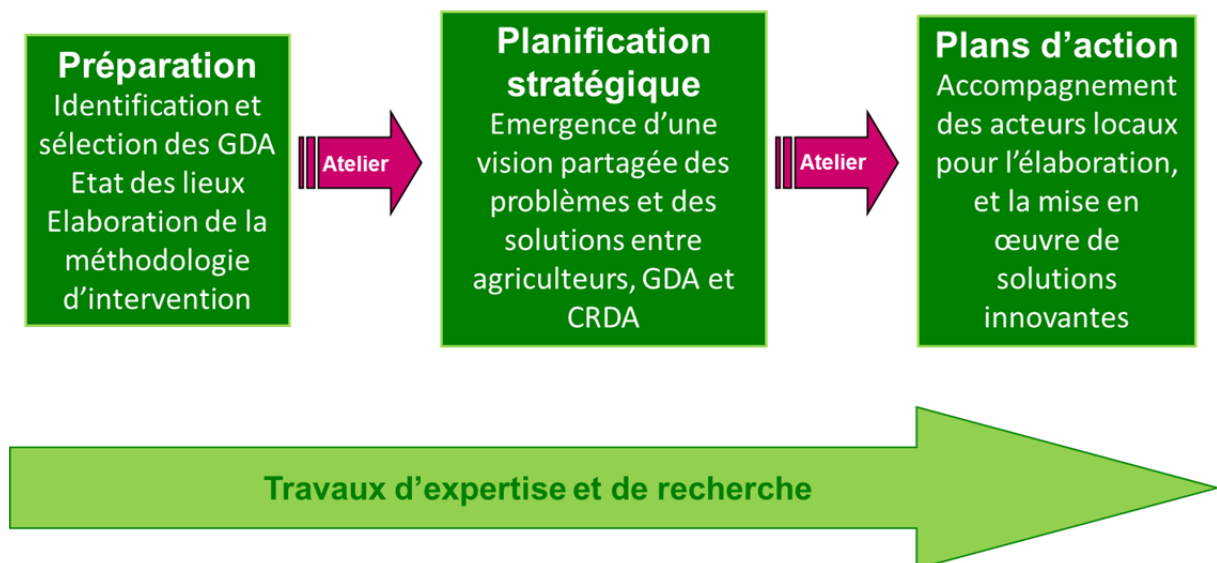
L'évaluation réalisée montre que les motivations de la démarche sont apparues à la fois comprises et acceptées par les participants qui mettent au crédit du projet : le renforcement de la capacité d'expression des agriculteurs, le caractère véritablement participatif de la méthodologie, l'amélioration des relations entre les différents acteurs, l'amélioration du sentiment d'appartenance au GDA, ainsi que la capacité collective à analyser les différents problèmes rencontrés. En revanche, la discontinuité des interventions et la lenteur du processus, l'absence de résultats concrets à ce stade et la participation jugée insuffisante des agriculteurs ont été soulignés. Pour y remédier, il semble essentiel de veiller à un accompagnement plus soutenu des GDA, et de chercher à répondre dans les meilleurs délais à leurs attentes.

Des progrès ont été accomplis, mais de très nombreux acteurs doutent encore de la réalisation des actions projetées, et un accompagnement rapproché du projet reste indispensable au cours de la prochaine phase de mise en œuvre des plans d'action. Le projet fournira notamment un appui aux personnelles des CRDA sous la forme de sessions de formation à la concertation. Il engagera conjointement un processus adaptatif de concertation entre GDA et CRDA visant à l'élaboration et à la mise en œuvre de solutions adaptées aux problèmes rencontrés et aux capacités des GDA. Des actions d'expertise et de recherche scientifique seront menées conjointement pour renforcer les travaux d'évaluation.

2. Introduction générale

Le *Programme d'Actions-Pilotes en Appui aux GDA irrigation (PAP-AGIR)* est mis en œuvre afin d'alimenter la réflexion et appuyer la maîtrise d'ouvrage du ministère tunisien chargé de l'agriculture en matière d'appui aux GDA irrigation pour une gestion performante et pérenne des Périmètres Publics Irrigués (PPI). De nouvelles approches seront développées, testées et évaluées à partir d'une diversité d'expériences locales dont on pourra tirer des enseignements pour l'adaptation de la stratégie nationale de pérennisation des systèmes d'irrigation. Le PAP-AGIR s'appuiera sur des expériences conduites dans 15 GDA pour la conception et la mise en œuvre de programmes d'action décidés conjointement par les GDA, l'administration et les responsables locaux. Le PAP-AGIR est organisé en 4 phases ou activités principales :

1. Les études préparatoires et la sélection des 15 GDA du dispositif du PAP-AGIR se sont achevées avec l'organisation du premier atelier national en juillet 2011, et la publication du rapport final de la première phase en février 2012.
2. La démarche participative de planification stratégique a pour objectif l'émergence d'une vision partagée des problèmes et des solutions entre les agriculteurs, le GDA et le CRDA, et le développement de stratégies pour atteindre un objectif fixé. Elle s'attachera en particulier à définir les orientations de plans d'action pour chacun des GDA. Ce rapport marque la fin de cette seconde phase.
3. L'élaboration et la mise en œuvre des plans d'action seront réalisées au cours d'une troisième phase entre septembre 2013 et juin 2015.
4. Au-delà des innovations apportées aux démarches d'accompagnement des GDA, la plus-value apportée par le PAP-AGIR repose sur une forte implication de scientifiques pour différentes activités d'expertise et de recherche permettant de capitaliser les résultats obtenus. Ils seront discutés au cours d'un séminaire final avant la fin de l'année 2015.



Le présent rapport final de la seconde phase du PAPAGIR est organisé en 4 parties :

1. La première partie analyse la situation des associations d'irrigants et les principaux problèmes rencontrés, que ce soit dans leur fonctionnement interne ou dans les relations qu'elles entretiennent avec l'administration.
2. La seconde partie rappelle la méthodologie d'intervention suivie au cours de la phase de planification stratégique et présente une évaluation de l'application de la méthodologie et de ses effets induits.
3. La troisième partie présente les éléments qui seront considérés pour l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'action au cours de la troisième phase en matière de résultats de la

phase de planification stratégique, de méthodologie d'intervention et de méthodes d'évaluation.

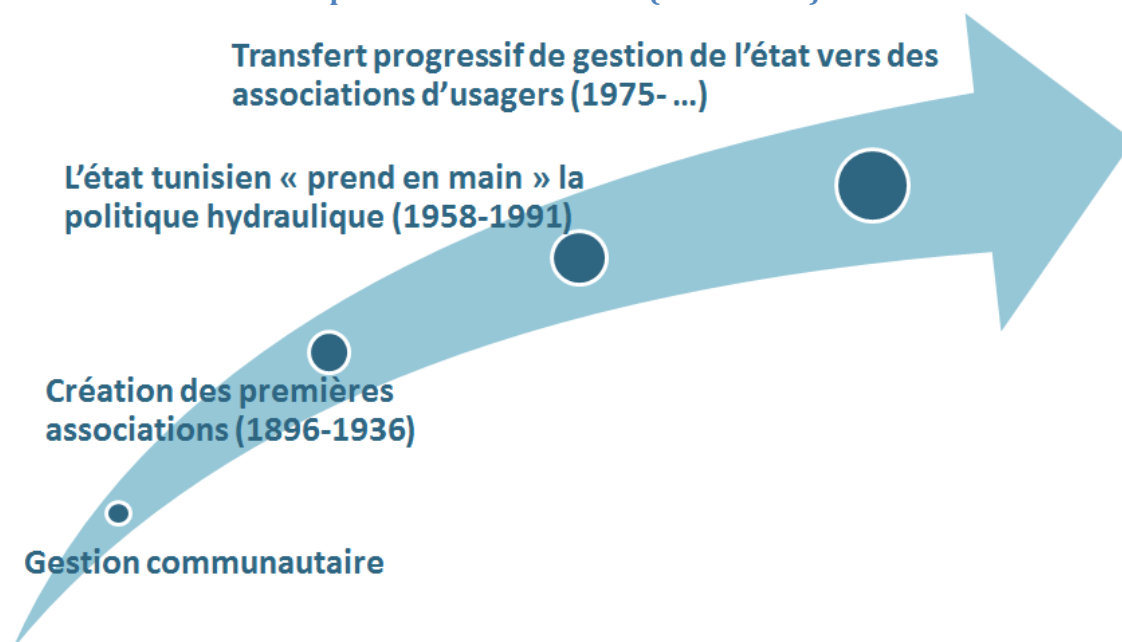
4. La quatrième partie présente l'avancement des travaux de recherche et d'expertise scientifique et les orientations retenues pour la dernière phase du projet.

3. Analyse de la situation des associations d'irrigants en Tunisie

Les associations d'irrigants sont d'abord abordées sous l'angle historique de façon à exposer le développement et les adaptations successives du modèle d'association promu en Tunisie. Le cadre formel actuellement en vigueur est ensuite exposé, puis une analyse critique est réalisée sur les dysfonctionnements observés dans le fonctionnement interne des associations et les relations entretenus entre l'administration et les agriculteurs.

3.1. Historique des associations d'irrigants

3.1.1. Création des premières associations (1896-1991)



La gestion communautaire des ressources en eau est bien antérieure à la période contemporaine sur laquelle nous focaliserons notre attention au travers la mise en place des associations d'usagers de l'eau en Tunisie.

Le premier syndicat d'arrosage est créé à Zarzis en 1896. Il est suivi de la création des associations syndicales des propriétaires des oasis entre 1912 et 1920, des associations spéciales d'intérêt hydraulique à partir de 1923, puis des associations d'usagers d'eau du domaine de l'Etat (AIC) à partir de 1933. Un premier cadre juridique est élaboré en 1920, puis complété par l'élaboration du statut-type des AIC en 1936.

Après l'indépendance de la Tunisie, les investissements publics dans la grande hydraulique ont d'abord engendré une explosion des superficies des périmètres publics irrigués, et treize Offices de mise en valeur agricole (OMIVA) ont été créés entre 1958 et 1980. Leur principale vocation devient la mise en application des plans directeurs des eaux dans les années 1970. Ce mode de gestion a perduré jusqu'en 1990. En 1987, tous les aspects ayant trait au développement agricole ont été décentralisés auprès de Commissariats Régionaux au Développement Agricole (CRDA, établissements publics administratifs créés par la loi n° 89-44 du 8 août 1989) en même temps qu'une politique de redynamisation des AIC était décidée. En 1990, la décentralisation a été étendue à la gestion des périmètres irrigués ; les OMIVA ont été dissous, et leurs fonctions fusionnées avec celles des CRDA.

L'Etat n'interviendra dans le domaine législatif qu'à partir de 1975 avec la promulgation du Code des eaux (loi n° 75-61) qui devient l'acte juridique de référence organisant le secteur de l'eau en Tunisie du point de vue de l'exploitation et de la propriété dite privée de l'eau, et entérine le modèle des AIC de 1936. L'eau est une propriété publique (article 1), mais l'utilisation et l'exploitation des eaux peuvent être privée (article 2). Mais par la suite, et pendant plus de deux décennies après l'indépendance, les associations d'agriculteurs ont été délaissées et ont continué à fonctionner selon les anciens modèles. Ce n'est qu'en 1987 que la loi n° 87-35 modifiant certains articles du Code des eaux a fixé un délai d'un an pour tout syndicat ou association en vue de se conformer au statut type unique des AIC pour la gestion d'un aménagement public. Cette politique de relance des AIC définit le mode de constitution et de fonctionnement des AIC (statut-type) et des Groupements d'Intérêt Hydrauliques (GIH). Les GIH sont des organes consultatifs chargés de contrôler les AIC, sont installés dans chaque gouvernorat et sont présidés par le gouverneur (décrets n°1261-87 et n° 1262-87). Les AIC sont désormais créées par un arrêté du Gouverneur (au lieu du ministre chargé de l'hydraulique) (décret n°1069-90), et les procédures de la gestion financière sont modifiées dans le sens d'une autonomie totale de cette gestion donnée aux AIC avec un contrôle financier *a posteriori* (décrets n°2160-92 et n°2229-92). En complément de la révision des textes réglementaires relatifs aux AIC, des cellules d'encadrement chargées de la création, de la promotion et de la supervision des activités de ces associations ont été créées au sein des CRDA en 1991. Ces transformations ouvrent la voie à la mise en place d'une nouvelle stratégie nationale de tournée vers une plus grande autonomie des AIC.

3.1.2. Stratégie nationale de promotion des AIC de 1992

Une stratégie nationale de promotion des AIC est mise en place à partir de 1992 dans le but d'appuyer la création et le suivi des AIC. Ses objectifs portent à la fois sur :

- La mise en place de systèmes d'irrigation (et systèmes d'Alimentation en Eau Potable, AEP) dans les zones rurales, susceptibles de se maintenir dans le temps,
- La redéfinition du rôle du gouvernement dans l'approvisionnement en eau des zones rurales et de la gestion des périmètres irrigués,
- La promotion d'un esprit d'autosuffisance.

Elle repose sur les principes fondamentaux suivants :

- Le gouvernement ne devait être responsable que pour les dépenses d'investissement du système d'approvisionnement en eau,
- Les rôles et responsabilités de tous les intervenants devaient être clairement délimités,
- La souplesse devait être de rigueur pour le développement des AIC,
- Le programme des AIC avait besoin d'un soutien politique continu,
- Le programme devait rechercher à faire participer le secteur privé, la privatisation des systèmes d'eau en zones rurales constituait déjà un but souhaitable pour le long terme.

Ces évolutions ont été accompagnées par un ensemble de mesures destinées à promouvoir le secteur irrigué et rationaliser l'exploitation de l'eau. A partir de 1995, d'importants investissements pour l'amélioration des réseaux collectifs d'irrigation ont été réalisés afin de transférer les périmètres irrigués aux associations d'usagers dans de bonnes conditions d'exploitation. Des encouragements financiers ont été mis en place pour l'adoption de techniques économes en eau et l'amélioration de l'efficacité des systèmes d'irrigation individuels. Ces investissements se sont accompagnés de mesures spécifiques pour la mise en place de systèmes adéquats de tarification de l'eau d'irrigation (recouvrement des coûts, tarification binôme ...) et le renforcement des capacités des associations des usagers.

3.1.3. Transformation des AIC en GDA (1999-2007)

Le cadre légal actuellement en vigueur dérive de la transformation des AIC en Groupement d'Intérêt Collectif (GIC), puis en Groupement de Développement Agricole (GDA). D'après la loi n° 99-44 du 10 mai 1999, relative aux Groupements de développement agricole et de la pêche (GDAP), l'expression

« Association d'intérêt collectif, AIC » doit d'abord être remplacée par la dénomination « Groupement d'intérêt collectif, GIC ». Ils peuvent ensuite élargir leurs domaines d'activité à d'autres missions répondant aux besoins de leurs adhérents et de ceux du développement du secteur de l'agriculture et de la pêche et des services qui lui sont liés en devenant des « Groupements de Développement Agricole et de la Pêche, GDAP ». Le décret n° 99-1819 du 23 août 1999, portant approbation du statut type des GDAP a uniformisé les attributions des groupements en précisant les domaines d'extension de leurs activités, soit d'accomplir toute mission tournant autour de la gestion d'une ressource naturelle (l'eau, le sol, les forêts, le milieu aquatique) et/ou visant le renforcement de l'intérêt collectif des adhérents, dont une activité, « l'organisation et la distribution des intrants agricoles », qui a semé la confusion auprès de tous les intervenants. Les premiers GDA créés se sont en effet lancés dans des activités lucratives liées aux travaux agricoles, d'approvisionnement en intrants et de commercialisation, concurrençant ainsi les coopératives de la région. La mauvaise interprétation des textes a été à l'origine d'une grande diffusion des nouvelles possibilités accordées dans ce cadre aux GDA. Suite à la confusion suscitée par ce dernier texte entre les activités des GDA et celles des coopératives de services et au refus en fait de se voir accorder les avantages des coopératives, une chute remarquable de la création des GDA et de la transformation des GIC en GDA a été enregistrée.

D'après la loi n° 2004-24 du 15 mars 2004, modifiant et complétant la loi de 1999, les différents groupements existant dans le secteur de l'agriculture et de la pêche doivent tous adopter la dénomination de « Groupement de développement dans le secteur de l'agriculture et de la pêche » et conformer leurs statuts aux statuts types prévus par cette loi dans un délai de trois ans, soit jusqu'au 15 mars 2007. L'activité relative à la distribution des intrants agricoles conférée aux GDA en vertu de la loi de 1999 a été explicitement retirée à ces structures, de même que les celles relatives à la commercialisation et à la réalisation de travaux agricoles. Les missions d'un GDAP sont définies comme suit :

- La protection des ressources naturelles, la rationalisation de leur utilisation et leur sauvegarde ;
- L'équipement de leurs périmètres d'intervention en infrastructures de base agricoles et rurales ;
- La participation à l'encadrement de leurs adhérents et leur orientation vers les techniques agricoles et de pêche les plus fiables pour augmenter la productivité de leurs exploitations agricoles et leurs activités de pêche et d'aquaculture et vers le développement des systèmes de parcours et des techniques d'élevage ;
- L'aide des organismes concernés à l'apurement des situations agraires ;
- L'établissement de relations de coopération et d'échange des expériences dans le domaine de l'agriculture et de la pêche avec les autres organismes agricoles locaux et étrangers ;
- L'accomplissement, d'une manière générale, de toute mission visant l'appui des intérêts collectifs de leurs adhérents.

A terme, l'Etat conserverait : la réhabilitation, la modernisation et la maintenance des gros ouvrages ; les encouragements, la vulgarisation et les autres capacités nécessaires à la rationalisation de l'exploitation de l'eau ou conduisant à une autonomie de gestion des GDA ; les subventions d'équilibre ; les tâches de contrôle, de suivi et d'évaluation.

Suite à l'introduction par la réglementation de 1999 des nouvelles structures, un vide institutionnel s'est aussi installé, laissant les groupements sans contrôle officiel et réglementaire. Le GIH n'a été remplacé qu'en 2005 (décret n° 2005-2647) au niveau régional par la création de « Commission consultative des organismes professionnels dans le secteur de l'agriculture et de la pêche (CROP) ». Ces commissions sont restées cependant peu actives.

3.1.4. Rôle des acteurs publics

Sous la tutelle du ministère de l'intérieur, la supervision administrative des GDA est assurée par les gouverneurs et leurs représentants locaux que sont les délégués. Ils veillent à la stricte application

des lois et à la légalité du fonctionnement interne des GDA, et interviennent notamment lors de la création (ou de la dissolution) d'un GDA, pour la tenue des assemblées générales, ... La Commission consultative des organismes professionnels dans le secteur de l'agriculture et de la pêche (CROP) est présidée par le gouverneur et comprend les représentants régionaux des différents ministères concernés. Mais la nouvelle constitution en préparation pourrait bouleverser la gouvernance des territoires ruraux, et modifier profondément les modalités de supervision des GDA.

Sous la tutelle du ministère de l'agriculture et de ses directions générales du Génie Rural et de l'Exploitation des Eaux (DGGREE) et du Financements et des Organisations Professionnelles (DGFIOP), les Commissariats Régionaux au Développement Agricole (CRDA) assurent l'appui technique aux GDA en termes d'exploitation et de maintenance des périmètres irrigués, et de vulgarisation par l'intermédiaire des Centres Techniques de Vulgarisation (CTV) et des Centres de Rayonnement Agricole (CRA). Au niveau national, le ministère de l'agriculture est également chargé de coordonner et de superviser l'assistance technique en liaison avec les bailleurs de fond, et d'élaborer et mettre en œuvre les plans de redressement et les plans de formation.

Sous la tutelle du Ministère des Finances, les receveurs des finances sont susceptibles de contrôler les comptes des GDA qui peuvent aussi solliciter les services d'un expert-comptable ; l'intervention d'un expert-comptable est obligatoire lorsque le budget est supérieur à 100 000 dinars. La réalisation, la transmission et le contrôle du bilan financier doivent normalement être réalisés tous les ans, et la validation des comptes est nécessaire à la tenue des assemblées générales.

Le Ministère de l'Environnement contribue également à la sensibilisation de la population et des agriculteurs à la protection et la gestion rationnelle des ressources en eau en milieu rural.

Le Ministère de la Santé Publique intervient principalement auprès des GDA d'Alimentation en Eau Potable (AEP) pour : assurer le suivi et le contrôle de la qualité de l'eau ; contribuer à l'amélioration des conditions d'hygiène et de santé dans le milieu rural ; et sensibiliser la population aux règles d'hygiène liées à l'utilisation de l'eau.

Une nouvelle réglementation pourrait chercher à simplifier le paysage institutionnel des GDA (et/ou Groupements Hydrauliques) en les plaçant sous la tutelle principale du ministère de l'agriculture et des CRDA.

3.1.5. Stratégie nationale de pérennisation des systèmes hydrauliques (en cours)

L'objectif général de la stratégie de pérennisation des systèmes hydrauliques s'établit comme suit :

« Dans le cadre des programmes d'approvisionnement en eau potable rurale et d'irrigation, les structures mises en place contribuent à travers des systèmes fonctionnels et pérennes, l'amélioration des conditions de vie des populations rurales à moyen et à long terme. »

Il se décline en 4 objectifs spécifiques :

- Les structures des bénéficiaires des systèmes en place sont en mesure de gérer leurs SAEP et leurs périmètres irrigués d'une manière autonome et pérenne (OS1) ;
- Un système d'évaluation, de planification et d'assistance des systèmes AEP ruraux et des périmètres irrigués est fonctionnel au niveau du MA en concertation avec les autres Ministères concernés (MI/MF/MSP/MEDD...) (OS2) ;
- Les autorités locales (AL) veillent à l'application des règles de gestion des GDA AEP/PI en concertation avec le MA (OS3) ;
- Des structures performantes du secteur privé existent pour contribuer à l'entretien, la maintenance, la gestion et l'exploitation des systèmes des GDA (OS4).

Cette stratégie repose sur les principes suivants :

- L'approche participative déployée depuis 1992 dans le cadre de la stratégie nationale de promotion des groupements d'usagers est confirmée. Elle est menée sur la base d'une formation approfondie et un suivi intensif des groupements d'usagers. Elle vise à introduire

une professionnalisation progressive des GDA et à motiver les usagers à une participation effective dans la gestion des systèmes hydrauliques.

- Compte-tenu de l'absence de toute spécificité liée à l'eau et aux aménagements hydrauliques dans les précédentes lois de 1999 et 2004, il est envisagé la transformation des GDA en Groupements Hydrauliques et l'élaboration de nouveaux statuts-types plus adaptés.
- L'application rigoureuse des réglementations, la gestion rationnelle des systèmes hydrauliques, l'application stricte du principe de prix de revient et la lutte contre le non-paiement sont considérées comme les conditions nécessaires à la pérennité des systèmes hydrauliques.
- Des adaptations institutionnelles sont envisagées, et pourraient être formalisées dans le cadre d'une nouvelle loi sur l'eau en préparation. Elles visent à clarifier les interventions, améliorer la coordination entre les structures d'encadrement des GDA, et développer la fonction régalienne au niveau du ministère de l'agriculture et des CRDA. Elles identifient la mise en œuvre de quatre fonctions principales aux différents niveaux d'organisation (locale, régionale et centrale) : fonction de suivi-évaluation, fonction d'appui et d'assistance, fonction de contrôle (audit) et de sanction, et fonction de concertation. Elles prévoient la création d'une direction dédiée aux GDA (ou Groupements Hydrauliques) au sein de la DGGREE, et la création d'un arrondissement dédié aux GDA (ou groupements hydrauliques) au sein des CRDA.
- L'intégration du secteur privé local et régional sera recherchée sur la base de campagnes d'information concernant les opportunités et les encouragements de l'état, et de formations spécifiques de spécialistes.
- Les GDA seront sensibilisés sur la rareté de la ressource et sur la nécessité de l'économie de l'eau, sachant que les GDA sont réglementairement responsables de la protection des ressources naturelles.

3.2. Analyse critique du fonctionnement et des performances des associations d'irrigants

3.2.1. Introduction

Les conditions du transfert de la gestion des périmètres irrigués à des associations d'irrigants ont fait l'objet de nombreux travaux qui mettent l'accent sur l'importance d'un cadre légal et institutionnel clair et d'un ensemble de règles de gestion permettant à ces associations de fonctionner de manière autonome et efficace (Ostrom¹, 1992 ; Vermillion², 2006 ; Giordano et al³, 2006). Mais la gestion déléguée à des groupements d'agriculteurs des périmètres d'irrigation de propriété publique est aussi généralement à l'origine de relations complexes entre les acteurs concernés par cette gestion. Cette délégation conduit souvent à des entités de gestion de nature hybride, à la fois en théorie supports de l'action collective menée par les agriculteurs, mais aussi sous le contrôle de l'administration. Parce qu'elles s'estiment, entre autres, responsables du bon usage et de la pérennité des investissements publics, les administrations publiques s'immiscent souvent dans la gestion de ces associations d'usagers de l'eau et introduisent un manque de clarté sur qui fixent *in fine* les objectifs et contrôlent le fonctionnement de telles associations. Shah (1996⁴) considère que

¹ Ostrom, E. (1992). *Crafting institutions for self-governing irrigation systems*. San Francisco, ICS Press, Institute for contemporary studies.

² Vermillion, D. L. (2006). *Lessons Learned and to be Learned about Irrigation Management Transfer*. Conference of the International Association for the Study of the Commons: Survival of the Commons, Bali, Indonesia

³ Giordano, M. A.; Samad, M.; Namara, R. E. 2006. *Assessing the outcomes of IWMI's research and interventions on irrigation management transfer*. Colombo, Sri Lanka: International Water Management Institute. 33p. (IWMI Research Report 106)

⁴ Shah, T. (1996). *Catalysing co-operation: Design of self-governing organisations*, Sage Publications.

ce manque de clarté a été la principale cause de l'échec assez généralisé de la délégation des périmètres d'irrigation par pompage aux agriculteurs en Inde.

Se pose alors la question de qui définit et mesure la performance de cette gestion. De nombreuses études ont souligné la forte prééminence des lectures faites par les ingénieurs de la performance des périmètres et des causes de cette performance, empêchant souvent une confrontation avec les visions alternatives des acteurs locaux (Ghazouani et al, 2009⁵). La dégradation de périmètres irrigués en Indonésie a ainsi été attribuée par l'administration à un manque de sérieux de la part des agriculteurs, en occultant une lecture alternative qui mettrait plutôt l'accent sur les relations complexes entre association créée par l'administration et organisation traditionnelle (Roth, 2006⁶). Dans les périmètres du Gharb au Maroc, l'administration attribue essentiellement l'échec de la création des associations d'irrigants au manque d'intérêt et de capacité des agriculteurs pour l'action collective et, se faisant, ne remet que peu en cause ses propres choix dans un tel échec (Bouzidi, 2012⁷).

Ce caractère hybride de la gestion des périmètres irrigués dû à une forte présence des pouvoirs publics est en particulier observable en Tunisie, où l'état a entrepris progressivement depuis 1992 de déléguer la gestion des périmètres publics irrigués à des associations d'irrigants. L'administration tunisienne a toujours considéré être en charge de pourvoir un cadre réglementaire bien délimité des objectifs et du fonctionnement des associations d'irrigants. Les associations d'irrigants sont désormais généralisées à la quasi-totalité des périmètres publics irrigués, mais sont souvent jugées peu performantes par l'administration, en termes notamment de qualité du service de l'eau, de maintenance des aménagements et de gestion administrative et financière (Al Atiri, 2006⁸). De ce fait, les gouvernements ont toujours été à la recherche de la bonne « formule » institutionnelle qui permettrait de rendre les associations d'irrigants plus performantes selon ses propres critères. En témoignent les modifications du statut des associations d'irrigants depuis 1975, date à laquelle le code des eaux entérine le modèle des Associations d'Intérêt Collectif de 1936, et jusqu'au statut actuel des Groupements de Développement dans les secteurs de l'Agriculture et de la Pêche, couramment qualifiés de GDA, depuis la dernière loi de 2004.

Durant plus de vingt ans, les associations d'irrigants en Tunisie ont ainsi fonctionné dans le cadre d'une définition changeante, non clarifiée et non partagée, de la nature et du fonctionnement de ces associations et des rôles de chaque acteur impliqué (Canesse, 2010⁹). De plus, les autorités locales se sont souvent immiscées dans le choix du conseil d'administration, ce qui a limité fortement l'autonomie de ces associations (Elloumi et al, 2005¹⁰ ; Gana et El Amrani, 2005¹¹). Durant la période

⁵ Ghazouani, W., S. Marlet, I. Mekki and A. Vidal (2009). Farmers' perceptions and engineering approach in the modernization of a community-managed irrigation scheme. A case study from an oasis of the Nefzawa (South of Tunisia). *Irrigation and Drainage* 58(S3): S285-S296.

⁶ Roth, D. (2006). "Which Order? Whose Order? Balinese Irrigation Management in Sulawesi, Indonesia." *Oxford Development Studies* 34(1): 31-46.

⁷ Bouzidi, Z. (2012). Dénouer les fils de la coordination à travers l'appréhension des grammaires locales: analyse des pratiques de coordination pour la gestion des ressources productives dans le périmètre du Gharb au Maroc: 332 p.

⁸ Al Atiri, R. (2006). Evolution institutionnelle et réglementaire de la gestion de l'eau en Tunisie. Vers une participation accrue des usagers de l'eau. L'avenir de l'agriculture irriguée en Méditerranée. Nouveaux arrangements institutionnels pour une gestion de la demande en eau, Cahors, France, Cirad, Montpellier, France.

⁹ Canesse, A.-A. (2010). "Rural "Participation" and its Framework in Tunisia." *Journal of Economic and Social Research* 12(1): 63-68.

¹⁰ Elloumi, M., S. Selmi and F. Chemak (2005). Les nouvelles formes de gouvernance et de gestion des ressources naturelles en Tunisie. Les institutions du développement durable des agricultures du Sud. Montpellier, France, SFER.

de transition faisant suite à la révolution du 14 janvier 2011¹², le comportement et les interventions de l'administration ont été ouvertement contestés. Les revendications *«demandent le renouvellement des conseils d'administration, dénoncent les abus de gestion et les prélèvements effectués par les autorités locales sur les budgets des GDA (...). Elles portent aussi sur le prix de l'eau, considéré comme trop élevé (...), la dissolution des groupements et l'intégration de leurs employés à l'administration (...) le rééchelonnement, voire l'annulation des dettes contractées par les associations d'usagers »* (Gana, 2011¹³). De nombreux présidents et membres des conseils d'administration des associations ont été mis en cause ou «dégagés». La révolution de 2011 a non seulement permis une limitation du contrôle politique sur les GDA, mais aussi une plus grande liberté des différents acteurs à exprimer leurs points de vue. Cette double évolution offre l'opportunité d'une analyse détaillée de la situation des GDA et des relations entre les acteurs impliqués dans leur fonctionnement.

3.2.2. Méthode

Mais de tels constats sur l'insuffisante performance des associations d'irrigants et leurs revendications apparues suite à la révolution de 2011 ne fournissent pas un cadre d'analyse suffisant permettant d'identifier les obstacles réels et de mettre en œuvre des approches innovantes favorisant l'émancipation des GDA. Nous avons choisi d'interroger la manière dont les différentes catégories d'acteurs concernés vivent et décrivent le fonctionnement et les performances des GDA. Les relations entre les principaux acteurs concernés par le fonctionnement des GDA ont été analysées selon deux interfaces. Une première interface concerne les relations au sein du GDA, c'est-à-dire les relations entre des agriculteurs aux trajectoires et intérêts différents, des membres du conseil d'administration du GDA et le staff technique. Une seconde interface concerne les relations entre le GDA et le CRDA.

L'étude a exploité les résultats d'ateliers collectifs permettant d'identifier les représentations partagées par les acteurs, et d'entretiens individuels susceptibles de faire émerger la diversité des points de vue. Les ateliers collectifs ont été tenus lors d'une réunion de l'ensemble des partenaires du PAPAGIR à Sousse en avril 2013. Il a regroupé 78 participants, dont principalement les représentants des 14 GDA et des 6 CRDA concernés par le projet. Une première session a été l'occasion d'échanger entre pairs sur la situation des GDA, les relations au sein du GDA et entre les GDA et les CRDA. Deux groupes ont été constitués de : personnels et membres des conseils d'administration des GDA, d'une part ; et d'agents des CRDA, d'autre part. Une seconde session a été organisée avec 3 groupes constitués d'un nombre équilibré de représentants des différentes catégories d'acteurs pour débattre des formes d'organisation, de la situation financière des GDA, et de la gestion de l'eau. Les entretiens individuels semi-directifs ont été conduits auprès de 44 acteurs locaux : agriculteurs, membres des conseils d'administration, et personnels des GDA de Tobias, Chott Meriem, Ras Jbel, Zaouit Jdidi, Ajilet et Laroussa, mais aussi personnels des Commissariats Régionaux de Développement Agricole (CRDA) de Jendouba, Siliana, Bizerte, Nabeul, Sousse et Mahdia. Les personnes enquêtées ont été invitées à donner leur vision des missions des GDA et des problèmes rencontrés.

Ce que les résultats révèlent en matière de divergences de vue et de difficultés de communication entre les acteurs nous amènera à nous interroger sur la manière dont une clarification des rôles et la mise en œuvre d'un processus de concertation est susceptible de favoriser la recherche de solutions partagées.

¹¹ Gana, A. and M. El Amrani (2005). Dynamiques institutionnelles et gestion des risques hydrauliques en Tunisie et au Maroc: vers un développement durable? Les institutions du développement durable des agricultures du Sud. Montpellier, France, SFER.

¹² Un mouvement de protestation populaire contraint le président Zine el-Abidine Ben Ali à quitter le pays le 14 janvier 2011.

¹³ Gana, A. (2011). Agriculteurs et paysans : Nouveaux acteurs de la société civile et de la transition démocratique en Tunisie, Contribution à l'Observatoire Tunisien de la Transition Démocratique.

3.2.3. Présentation succinct du dispositif du PAPAGIR

Les principales caractéristiques de 14 GDA du dispositif sont présentées dans le **tableau 1**.

La taille des périmètres gérés par les GDA représente un premier critère de différenciation. Elle détermine les capacités financières des GDA, mais aussi l'importance des infrastructures hydrauliques qui peuvent rapidement excéder leur capacité technique, notamment en matière de maintenance. Le nombre d'abonnés est non seulement déterminé par la superficie des périmètres, mais aussi par la taille moyenne des exploitations extrêmement variables selon les systèmes de production rencontrés. Les superficies moyennes sont généralement élevées dans les périmètres dominés par les grandes cultures. La vocation des autres périmètres est essentiellement tournée vers le maraîchage ou l'arboriculture, et la superficie moyenne ne dépasse généralement pas 1 hectare.

On distingue trois grandes situations pour l'accès à la ressource en eau. Un premier groupe est composé des trois périmètres du gouvernorat de Mahdia qui exploitent les eaux souterraines à partir d'un ou plusieurs forages, et sont donc indépendants de l'administration. Le prix de l'eau correspond pour la plus grande part au coût énergétique de l'électricité acheté à la STEG. A noter que le périmètre de Bir Ben Kemla reçoit une faible dotation de la SECADENORD destinée à diluer les eaux salées du forage. On peut ensuite différencier deux autres groupes lorsque les GDA achètent l'eau au CRDA. Pour un second groupe, le CRDA achète l'eau à la Société d'Exploitation du Canal et des Adductions des Eaux du Nord (SECADENORD) qui exploite les eaux dans la basse vallée de la Medjerda dans le gouvernorat de Bizerte, les transfère par le canal Medjerda-Cap Bon (MCB) dans le gouvernorat de Nabeul, ou exploite les eaux issues du barrage Nebhana dans le gouvernorat de Sousse. Dans le gouvernorat de Nabeul, une part significative du réseau de distribution est gérée par le CRDA tandis que les CRDA de Bizerte et de Sousse ne jouent qu'un rôle marginal d'intermédiaire. La facturation des services des CRDA est alors contestée par les agriculteurs. Des pénuries d'eau se manifestent périodiquement au niveau des périmètres desservis par le canal MCB et le barrage Nebhana, notamment pendant la période estivale, et des rationnements sont alors décidés par le Bureau de la Planification et des Equilibres Hydrauliques (BPEH) et mis en œuvre par les CRDA. Certains périmètres sont secondairement irrigués par une source d'eau complémentaire. Le périmètre de Balaoum juxtapose un réseau distribution alimenté par les eaux du barrage Nebhana et 2 forages présents initialement. Le périmètre de Diar Hojjej est quant à lui alimenté conjointement par les eaux du nord et les barrages de Chiba et Lebna. Un certain nombre de PPI, dits de « sauvegarde » vis-à-vis des risques de surexploitation et dégradation de la qualité des eaux souterraines, étaient initialement irrigués par des puits privés dont certains sont toujours fonctionnels à Ras Jbel, Zaouit Jdidi, Diar Hojjej et Chott Meriem. Pour un troisième groupe dans les gouvernorats de Siliana et Jendouba, les CRDA gèrent seuls les infrastructures hydrauliques et vendent l'eau aux GDA.

Lorsque le GDA achète l'eau au CRDA, les CRDA ont établi un prix de l'eau en fonction d'une évaluation de leurs charges de fonctionnement à la création du GDA. Le prix de l'eau est alors constitué d'une part pour le CRDA, d'une part réservé au fonctionnement des GDA, et éventuellement d'une troisième part pour la SECADENORD qui s'ajoute à celle du CRDA pour être facturée au GDA. Dans les grands périmètres, l'état a aussi défini un tarif préférentiel de 50% du plein tarif afin de promouvoir les cultures céréalières et fourragères. Le prix de l'eau n'a généralement pas été réactualisé depuis la création des GDA et les revenus des GDA ne sont toujours suffisants pour faire face à leurs charges. A l'exemple du périmètre de Brahmi, l'état a tenté par la suite d'établir une tarification binôme composée d'une part fixe et d'une part variable afin d'inciter à l'intensification du périmètre et de garantir des revenus stables pour le GDA. Ce mode de tarification est difficilement accepté par les agriculteurs à l'exception du gouvernorat de Nabeul où une part fixe a été établie dès l'origine en fonction de la superficie et pour chaque borne d'irrigation. Le GDA de Chott Meriem fait exception : il a délibérément augmenté le prix de l'eau et donné le choix aux agriculteurs entre les deux modes de tarification.

Les plus anciens PPI datent des années 1970 et ont désormais atteint ou dépassé la durée prévue d'amortissement des aménagements. Ils n'ont pas été réhabilités et sont affectés par la vétusté des

infrastructures hydrauliques. Le plus grand nombre date du début des années 1990 qui marquent l'apogée, mais aussi la fin d'une période d'investissement massif de l'état tunisien dans l'irrigation. A quelques exceptions près, leur gestion a initialement été assurée par l'administration avant que l'état n'en organise le transfert à partir des années 90, puis plus massivement entre 2005 et 2007 pour les plus grands périmètres en particulier. Les expériences d'action collective restent donc le plus souvent récentes, et dans un contexte où l'état assurait un contrôle étroit du fonctionnement des associations. Seuls les usagers propriétaires ayant versé une cotisation annuelle sont théoriquement considérés comme des adhérents et votent lors des assemblées générales. Ces dispositions ont cependant été aménagées dans la moitié des GDA étudiés. Les locataires peuvent ainsi adhérer lorsqu'ils disposent d'un contrat de location pluriannuel, lorsqu'ils sont locataires du terres du domaine de l'état, ou simplement lorsque leur proportion est élevée ou qu'ils sont dynamiques et participent activement à la vie collectif de l'association.

Les GDA ont été diversement affectées par les perturbations engendrées par la révolution de janvier 2011. Des directives ont été données depuis la révolution pour l'organisation progressive des assemblées générales dans tous les GDA. La situation se normalise peu à peu, mais se heurte localement à la difficulté à faire valider les comptes de certains GDA ou à l'absence de nouvelles candidatures conduisant à reconduire par défaut le président et les membres du conseil d'administration. Pour d'autres, la révolution a entraîné des perturbations plus durables. Pour 4 d'entre eux, les anciens conseils d'administration ont été remis en cause par les agriculteurs et la situation aura pris de nombreux mois avant de se stabiliser. Pour les deux derniers situés dans le gouvernorat de Jendouba, il n'a pas encore été possible d'organiser les assemblées générales.

3.2.4. Les acteurs témoignent

Fonctionnement interne des GDA

Dans la période précédant la révolution, les membres des conseils d'administration et le président ont généralement été désignés par les autorités locales et les responsables locaux du parti au pouvoir. Les représentants des GDA soulignent que le calendrier des assemblées générales n'était pas respecté, et rejettent ce mode de représentation qui a pu conduire à des dérives et des problèmes de corruption. Dans ces GDA, les agriculteurs se méfient et souhaitent que l'administration maintienne son contrôle sur le fonctionnement de l'association. Certains agriculteurs mettent parfois en avant l'absence d'indemnités versées aux membres du conseil d'administration, et déclarent ne pas croire au bénévolat. Les compositions des conseils d'administration ne reflètent généralement pas la diversité des catégories d'agriculteurs rencontrées sur les périmètres avec une surreprésentation de notables et de grandes exploitations agricoles. Les personnels des GDA et certains présidents le justifient en mettant en avant l'importance du niveau d'instruction des membres du CA, ainsi que l'autorité et le dévouement du président, qui sont jugés comme des conditions nécessaires au bon fonctionnement des GDA. En accord avec les agents de l'administration, les points mis en avant par les membres du conseil d'administration sont un besoin de formation et de renforcement des capacités, en particulier pour l'application du cadre juridique et la gestion.

Bien que les statuts confient la gestion opérationnelle du GDA à des directeurs, ils se sentent souvent marginalisés par les conseils d'administration alors qu'ils se considèrent plus compétents. En pratique, ils jugent que le président est le seul qui décide au sein du GDA tandis qu'ils sont chargés de toutes les tâches. Ils se plaignent couramment de mauvaises conditions de travail liées à la faiblesse des capacités des GDA, telles que le manque de moyens de déplacement, un statut précaire et de bas salaires. Ils souhaitent une définition précise des rôles des différents acteurs au sein du GDA, et la tenue de réunion régulière entre le conseil d'administration et les personnels pour discuter des points à améliorer dans le fonctionnement du GDA. En retour, les agriculteurs reprochent aux directeurs techniques de ne pas être souvent sur le terrain, ce travail étant confié aux aiguadiers sous son autorité. Les CRDA et GDA regrettent le manque d'expérience de terrain et de spécialisation des directeurs, même si ils leur reconnaissent un bon niveau universitaire.

Les membres du conseil d'administration et les personnels des GDA pointent les relations difficiles entre le GDA et les agriculteurs, certaine forme d'iniquité entre les adhérents ou la méconnaissance des agriculteurs de leurs droits et obligations vis-à-vis du GDA. La plupart ne participent pas aux activités de l'association, et déclarent alors être occupés par les travaux agricoles. Le quorum n'est que rarement atteint lors des assemblées générales et une seconde assemblée doit le plus souvent être convoquée conformément aux statuts. Et même lorsqu'ils participent aux assemblées générales, ils assument venir pour se plaindre et profiter de l'opportunité pour s'adresser au conseil d'administration pour qu'il résolve leur problème. Ces agriculteurs n'apparaissent pas dans une posture de résolution collective des problèmes du périmètre. La proportion d'agriculteurs payant leur adhésion s'est en outre effondrée depuis la révolution, et seule une minorité des agriculteurs sont adhérents au GDA dans certains cas. Cette situation est vue par certains agriculteurs comme la principale entrave à des changements concrets. Selon d'autres agriculteurs, la faible implication révèle un sentiment d'impuissance à exercer une influence sur la situation qui leur apparaît entre les mains de l'administration et de quelques membres des conseils d'administration. Ils se comportent ainsi comme des clients, liés au GDA par un contrat d'abonnement leur permettant d'accéder à l'eau d'irrigation, mais non comme des adhérents à part entière de l'association.

Missions des GDA

Les difficultés sont variables selon les situations, mais un consensus émerge entre les directeurs techniques sur les carences des GDA en matière d'application et de contrôle des modalités de distribution d'eau, et sur l'existence d'inégalités entre les agriculteurs. Ces problèmes de distribution sont soulignés par les agents de l'administration en ce qui concerne les grands périmètres. Il est parfois reproché au personnel technique du GDA de privilégier les agriculteurs ayant de grandes exploitations en leur octroyant prioritairement l'eau, et en fournissant même à certains de l'eau quotidiennement. Les tensions sont exacerbées lors des périodes de pénurie. Le GDA s'avère alors dans l'incapacité de gérer ces situations faute de visibilité sur la disponibilité réelle de la ressource, ou de règles lui permettant de s'adapter à des situations changeantes. Le sentiment d'inégalité tire aussi son origine des modalités de rationnement imposées par l'administration qui privilégie certaines cultures comme les arbres fruitiers et des pépinières en dehors de toute concertation avec le GDA et les agriculteurs. Le morcellement et la présence de plusieurs agriculteurs sur certaines bornes posent problème faute d'être parvenu à définir et appliquer des règles collectives d'exploitation de ces bornes, et certains agriculteurs s'estiment régulièrement lésés. Ces situations apparaissent en outre comme des obstacles à la modernisation des techniques d'irrigation.

Bien qu'en principe spécifiés dans le contrat de gérance établi entre chaque GDA et CRDA, les devoirs de chacun en matière de maintenance des aménagements n'ont jamais été négociés, et ont souvent été remplacés par des arrangements informels spécifiques avec les CRDA. Ces contrats stipulent notamment que l'entretien et la maintenance des ouvrages hydrauliques et des conduites de petit diamètre sont à la charge du GDA. Le plus souvent, les GDA se chargent des interventions que leurs aiguadiers ou agents d'entretien sont capables de réaliser et sollicitent l'intervention du CRDA pour les interventions plus lourdes. Ces interventions sont généralement facturées mais pas toujours payées. Dans certaines circonstances, le CRDA n'est pas capable d'intervenir rapidement ou ne dispose pas des moyens techniques et le GDA peut faire appel à un prestataire privé. Seuls quelques rares GDA apparaissent en mesure d'assurer la maintenance de façon autonome. Les CRDA continuent de prendre en charge l'essentiel ou la totalité des opérations de maintenance dans les gouvernorats de Jendouba et Siliana, et les agriculteurs en viennent à solliciter directement l'intervention du CRDA en cas de problèmes sans recours au GDA. Les membres de conseils d'administration considèrent que les réseaux d'irrigation sont souvent vétustes, ce qui occasionne des casses fréquentes, et que le budget des GDA ne leur permet pas de couvrir les frais liés à la remise en état du réseau. De leur côté, les agents de l'administration mettent l'accent sur l'incapacité des GDA à assurer les réparations et les travaux d'entretien. Les personnels sont plus nuancés, pointent l'insuffisance des moyens de maintenance et de contrôle, et réclament un effort

de sensibilisation des agriculteurs sur l'importance de la préservation des équipements. Dans la basse vallée de la Medjerda, les agriculteurs pointent du doigt le problème de qualité de l'eau qui occasionne le bouchage des filtres et des compteurs, et en rejettent collectivement la responsabilité sur l'administration. La responsabilité de la maintenance des pistes, ou localement d'un réseau de drainage, n'est pas clairement établie et occasionne des difficultés systématiques.

La possibilité de diversifier les activités des GDA au-delà de l'exploitation et de la maintenance du périmètre fait l'objet de multiples controverses entre les agriculteurs et l'administration. La loi interdit aux GDA toute activité à caractère commercial présentant un risque financier incompatible avec le statut associatif des GDA tout en autorisant d'une manière générale « *l'accomplissement de toute mission visant l'appui des intérêts collectifs de leurs adhérents* ». Les agriculteurs désireux de développer d'activités comme la commercialisation d'intrants ou de produits agricoles sont obligés de créer d'autres structures sous le statut de Société Mutuelle de Services Agricoles (SMSA). Les agriculteurs aspirent néanmoins à ce que les GDA puissent développer de nouveaux services pour répondre à leurs besoins. Des jeunes ingénieurs agronomes ont été embauchés dans certains GDA grâce à un soutien financier de l'Etat. Mais l'apport de ces derniers reste limité étant donné leur manque d'expérience et d'encadrement, et le manque de moyens mis à leur disposition. On peut quand même observer localement le développement d'activités de vulgarisation et d'appui aux agriculteurs afin de compenser l'affaiblissement des capacités des Cellules Territoriales de Vulgarisation (CTV), mais aussi la collecte et le stockage de lait, l'achat groupé d'intrants et de matériel d'irrigation ou la réalisation de traitements phytosanitaires. L'administration est généralement défavorable à la diversification des activités, mais ne s'y oppose pas effectivement. Certains agents des CRDA de Bizerte et de Sousse estiment même que la diversification des activités peut contribuer à renforcer l'action collective au sein des GDA.

Situation financière des GDA

Dans les situations où l'eau est vendue aux GDA par les CRDA, le prix de l'eau cristallise les ressentiments des personnels et agriculteurs qui réclament plus de transparence sur le coût effectif des services rendus. Les revendications sont particulièrement appuyées de la part des GDA des gouvernorats de Bizerte et de Sousse où les tâches liées à la distribution sont principalement assurées par le SECADENORD. Certains GDA envisageraient volontiers de prendre en charge l'exploitation et la maintenance de la totalité du réseau d'irrigation, en achetant l'eau directement à la SECADENORD sans passer par l'intermédiaire du CRDA dont les charges ne leur seraient plus facturées. Le prix de l'eau est moins contesté dans les gouvernorats de Nabeul et de Siliana où les CRDA assurent la gestion d'infrastructures hydrauliques plus importantes.

Certains agriculteurs ne comprennent pas pourquoi le tarif de l'eau n'est pas uniforme entre les GDA, étant donné que l'augmentation des prix menée dans les années 90 avait été justifiée dans le cadre d'une politique d'incitation à l'économie d'eau. De son côté, le CRDA réfute que le prix de l'eau soit trop élevé, souligne qu'il n'a pas changé depuis la création des GDA dans les années 2000, et considère même qu'il ne couvre pas les coûts, en particulier lorsque les GDA ne sont pas en mesure de prendre en charge l'entretien et la maintenance. Le tarif de l'eau peut aussi être contesté localement par rapport à la mauvaise qualité de la ressource en eau, ou aux faibles capacités financières des agriculteurs. L'établissement de budgets prévisionnels réaliste permettrait de justifier et de planifier une augmentation raisonnée des recettes, mais n'est généralement pas appliqué. Les directeurs techniques ont quant à eux pris conscience que la marge bénéficiaire du GDA doit être revue à la hausse pour couvrir les charges de fonctionnement. Les agriculteurs sont réticents à une augmentation du prix de l'eau et pointent localement les charges de fonctionnement trop élevées du GDA ou un manque de transparence concernant la facturation. Seul le GDA de Chott Meriem a pris l'initiative d'augmenter le prix de l'eau et parvient ainsi à équilibrer son budget tout en développant les services rendus aux usagers. Cette situation a été favorisée par la bonne santé des exploitations agricoles spécialisées en productions maraîchères primeurs. Dans beaucoup d'autres situations, les

obstacles à la commercialisation de cultures à forte valeur ajoutée et l'augmentation des charges pénalisent la situation financière des agriculteurs, dont beaucoup sont endettés vis-à-vis du GDA.

Les pertes d'eau, attestées par les différences entre les volumes d'eau mesurés à l'entrée du périmètre et facturés par le CRDA au GDA et ceux facturés par le GDA aux agriculteurs, sont à l'origine de différents que soulignent à la fois les membres des conseils d'administration et les personnels des GDA. Les contestations portent à la fois sur les estimations réalisées en l'absence de compteurs fonctionnels, ou encore sur la responsabilité respectives des GDA et CRDA concernant les pertes dans le réseau de distribution. A Ras Jbel, un agriculteur déclare : « *Etant facturé à partir du relevé de mon compteur, je paie plus que les agriculteurs ayant cassé leur compteur pour être facturés au forfait ou bien trafiquant leurs compteurs. Si la situation ne change pas, je vais également casser mon compteur* ». Le comptage apparaît à tous comme la solution à une facturation juste des consommations d'eau entre les différents acteurs. Les GDA jugent que la tarification doit être facile à comprendre pour être acceptée par les agriculteurs tandis que l'état entend utiliser différents moyens comme le tarif préférentiel ou la tarification binôme pour différents autres objectifs de politique publique.

Le faible taux de recouvrement des redevances et les difficultés ultérieures à recouvrer ces impayés sont à l'origine d'importantes difficultés financières de nombreux GDA. Des solutions existent comme le paiement à l'avance des consommations, ou l'application stricte de mesures coercitives de coupure d'eau en cas de non-paiement, mais sont difficilement appliqués par le GDA faute d'une légitimité suffisante. A l'inverse, certains agriculteurs reprochent aux GDA un manque de souplesse pour le recouvrement des redevances. Le personnel et le conseil d'administration assurent s'adapter aux conditions des agriculteurs en offrant la possibilité d'un échelonnement des dettes. Le recouvrement des redevances des locataires est en revanche plus strict, par crainte que ces derniers partent en laissant des impayés. Le montant des dettes s'est enfin sensiblement accru dans la période ayant suivi la révolution de janvier 2011 en raison de l'importance des impayés par les agriculteurs.

Relations entre agriculteurs et administration

Une majorité des agents des CRDA considèrent que le rôle de l'administration est de veiller à une exploitation efficace et à la pérennité des infrastructures hydrauliques dans les périmètres publics irrigués même si ces missions ont théoriquement été transférées aux GDA dans le cadre de contrats de gérance. Il constate que les aménagements publics sont menacés par les faibles capacités techniques et financières des GDA, dont certains sont lourdement endettés. Les CRDA tendent ainsi à se substituer aux GDA, comme c'est plus particulièrement le cas dans certains gouvernorats comme Siliana ou Jendouba où les plus grands PPI ont été transférés tardivement de 2004 à 2007, et où les CRDA y disposent encore des capacités techniques permettant d'assurer les tâches d'exploitation et de maintenance. Dans certains cas comme à Jendouba, les agents considèrent même que les CRDA devraient reprendre la gestion directe des périmètres. Les situations sont très différentes dans les gouvernorats de Nabeul, Sousse ou Mahdia où l'administration s'est désengagée plus radicalement et depuis plus longtemps de la gestion des périmètres irrigués.

Au-delà de ces considérations techniques, les agents des CRDA manifestent leur défiance vis-à-vis des GDA. Certains déclarent ne pas se fier au conseil d'administration car il cherche toujours à cacher son jeu et recommande de ne pas discuter avec les agriculteurs en présence des membres du CA ou du directeur technique. Les CRDA assurent simultanément une diversité de tâches d'appui, de suivi et de contrôle des GDA, d'agents de développement agricole, de maintenance des aménagements, de vente d'eau et de police des eaux qui peuvent difficilement être toutes conduites efficacement dans la pratique. Certains agents prennent conscience que cette confusion des rôles entraînent une surcharge de travail et des lacunes dans l'exécution des tâches, ressentent que l'administration serait à la fois incomprise et méprisée par les agriculteurs et surexploitée par les autorités, et suggèrent des modifications à apporter par la loi ou dans la pratique aux missions des services techniques.

De leur côté, les agriculteurs et les GDA constatent à la fois un encadrement insuffisant et un manque de communication avec l'administration qui ne leur paraît pas à l'écoute des problèmes rencontrés par les GDA et les agriculteurs. Ils reprochent au CRDA de vouloir imposer ses idées et de continuer à prendre des décisions sans en aviser les agriculteurs. Beaucoup considèrent désormais que les solutions imposées par l'administration ne peuvent pas réussir. Certains vont plus loin et considèrent que l'état s'est déchargé de ses responsabilités sur le dos des GDA. Avant, l'état intervenait en permanence. Maintenant, le GDA leur paraît abandonné, sans pouvoir de décision, ni moyens financiers lui permettant d'atteindre son autonomie. Ils demandent notamment la mise en place de nouvelles institutions régionales pour appuyer les GDA.

Les directeurs des GDA apparaissent désorientés car ils se sentent de fait soumis à la double tutelle de l'administration et leur conseil d'administration. Le fait que le directeur technique soit l'interlocuteur principal des agents du CRDA en cas de demande de renseignements, de visites et de tâches diverses comme la distribution d'invitations à des réunions, la collecte de statistiques agricoles, ... souligne que l'administration considère davantage le directeur technique comme un supplétif de l'administration que comme le salarié d'une association autonome. Il est notable de constater que de nombreux directeurs techniques ont sollicité ou espéré – sans l'obtenir – leur intégration dans les personnels de l'administration dans la période d'incertitude ayant suivi la révolution.

3.2.5. Discussion et conclusion

Autonomie ou dépendance ?

Nos observations révèlent des formes persistantes de dépendances administratives, techniques et financières des GDA vis-à-vis de l'administration contraires aux objectifs d'autonomisation des GDA prônés par les politiques publiques. Certaines sont prévues par la loi, mais la plupart résultent d'interprétations ou d'adaptations des CRDA face à la nécessité de faire face aux divers problèmes rencontrés quotidiennement sur le terrain. Plus particulièrement dans certains gouvernorats, les GDA apparaissent encore largement comme des supplétifs de l'administration malgré les réformes engagées par l'Etat tunisien. Il est d'ailleurs remarquable de constater que ces réformes n'ont pas été accompagnées d'une restructuration des CRDA dont l'organisation et les missions restent héritées de la période antérieure où ils étaient directement en charge de la gestion des PPI. Les moyens dédiés à l'accompagnement des GDA restent extrêmement faibles malgré la création de cellule d'appui aux GDA et les agents n'ont jamais été formés à ces nouveaux métiers.

Ces GDA peinent à se réorganiser dans le nouveau contexte. Ils rappellent qu'ils doivent s'adapter à des règles qui leur ont été imposées par l'état, et qui de plus ne sont pas totalement appliquées ou, comme pour la maintenance, cèdent la place à des arrangements informels entre GDA et le CRDA faute de capacités techniques et financières suffisantes. Ils doivent aussi composer avec des agriculteurs peu impliqués et ne respectant pas toujours les règles collectives. La loi leur apparaît comme dénué de substance dans la mesure où ils ressentent que les GDA n'ont pas de poids juridiques pour prendre des mesures, éventuellement coercitives, vis-à-vis des usagers. Le statut des GDA peut aussi apparaître comme inadapté à une mission de développement agricole, car incapable de répondre à certains besoins des agriculteurs. Ce contexte ne favorise pas l'adhésion des agriculteurs aux GDA. La légitimité des membres du conseil d'administration reste sujette à caution bien que la situation se soit sensiblement améliorée depuis la révolution. Bon nombre d'agriculteurs se sentent encore écartés de la prise de décision, ou doutent de la transparence de la gestion du groupement. Les séquelles de la situation antérieure continueront à peser un certain temps sur le fonctionnement des associations.

Cette situation amène les agriculteurs à adopter des postures différentes par rapport au GDA qui peuvent être analysées en s'inspirant de la typologie d'Hirschman (1970)¹⁴. Dans une première posture dite de « sortie », les agriculteurs considèrent le GDA comme incapable de fournir un service de l'eau efficace et équitable. Le GDA leur apparaît comme un simple avatar de l'administration, en particulier pour la collecte des redevances, et son fonctionnement est jugé trop coûteux. Ces agriculteurs estiment ne pas avoir les capacités, sur un plan à la fois individuel et collectif, d'améliorer la gestion du périmètre. Ils ne veulent plus assumer seuls les difficultés liées à la gestion du périmètre, et sont prêts à rétrocéder la gestion des aménagements à l'Etat. Dans une seconde posture dite de « loyauté » : « *la loyauté ne veut pas dire une simple réticence à quitter le collectif, mais un engagement positif à en améliorer le fonctionnement* » (Barry, 1974¹⁵, notre traduction). Les agriculteurs sont alors prêts à s'engager dans l'action collective, prendre en charge la gestion des périmètres, voire étendre le champ d'action du GDA, développer de nouvelles activités de service et cantonner le CRDA à des tâches de supervision et de contrôle. Nous considérons que ces deux postures ont en commun l'expression d'un besoin de clarification et de transparence sur les rôles respectifs de l'administration et des GDA.

Clarification des rôles

Cette étude montre que, même si les différents acteurs impliqués ont souvent l'occasion d'interagir, ils gardent des regards très différents sur les objectifs des GDA et les causes de dysfonctionnement. Malgré l'amélioration des possibilités de prise de parole, le statut des GDA reste ambigu entre association de membres et organisation offrant un service. Lever cette ambiguïté supposerait de mettre en discussion localement deux orientations qui iraient jusqu'au bout de chacune de ces logiques. Une première orientation choisit l'approche fondée sur l'idée de fourniture d'un service et s'inspire de la posture de « sortie », mais en actant que l'Etat ne souhaite plus gérer en direct les périmètres irrigués. La gestion pourrait être ainsi assurée par des sociétés ou associations de droit privé dans le cadre d'un cahier des charges sous le contrôle de l'Etat, avec une approche du type de celles adoptées pour les partenariats public-privé (Préfol et al, 2006¹⁶). Ces organisations et leurs personnels devront être payés pour le service rendu, et les agriculteurs considérés comme des clients. La seconde orientation considère plutôt d'assumer pleinement que le GDA soit une association de membres, en s'inspirant de la posture de « loyauté ». Il pourrait alors être utile que l'administration laisse les associations innover d'un point de vue institutionnel selon l'un des principes de gestion durable formulés par Ostrom (1990¹⁷). L'administration devrait alors changer le type d'intervention, en se focalisant moins sur un contrôle externe des performances techniques, administratives et financières, et en donnant plus d'importance à l'accompagnement de ces associations vers un fonctionnement démocratique et un renforcement de leurs capacités. Cette deuxième orientation permettrait aussi aux agriculteurs d'apprendre, individuellement et collectivement, à devenir des partenaires à part entière pour le développement local, et de n'être plus considérés simplement comme des clients ou bénéficiaires (Faysse et al, 2010¹⁸). Les GDA pourraient ainsi apparaître comme le lieu d'une possible émancipation individuelle et collective dans le nouveau contexte politique de la Tunisie.

¹⁴ Hirschman, A. O. (1970). Exit, voice and loyalty: Responses to decline in firms, organizations and states. Cambridge, MA, Harvard University Press.

¹⁵ Barry, B. (1974). "Review Article: 'Exit, Voice, and Loyalty'." British Journal of Political Science 4(01): 79-107.

¹⁶ Préfol, B., H. Tardieu, A. Vidal, S. Fernandez, J. Plantey and S. Darghouth (2006). Public-private partnership in irrigation and drainage: need for a professional third party between farmers and government. Irrigation and Drainage 55(3): 253-263.

¹⁷ Ostrom, E. (1990). Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action. New York, Cambridge University Press.

¹⁸ Faysse, N., M. Errahj, M. Kuper and M. Mahdi (2010). Learning to voice? The evolving roles of family farmers in the coordination of large-scale irrigation schemes in Morocco. Water Alternatives 3(1): 48-67.

Ces deux orientations ne sont que deux pôles parmi un ensemble de configurations possibles (Johnson et al, 2004¹⁹), et il est probable que les acteurs locaux définiront des orientations souhaitables différentes d'un GDA à l'autre.

Plaidoyer pour de nouvelles arènes de concertation

Ce qui est important est avant tout de clarifier cette orientation, et les missions de chacun, car, en l'absence d'un tel dialogue, les acteurs locaux tendront vers une posture de « négligence ». La relation sera maintenue, mais chaque acteur investira moins d'effort, développera des attitudes négatives sur les relations avec les autres acteurs (Dowding et al, 2000²⁰), et mettra en péril la durabilité du fonctionnement de ces périmètres.

« *C'est la faute de l'autre !* ». Pour expliquer ces dysfonctionnements, les adhérents et personnels des GDA comme les agents des CRDA estiment que les autres « parties » ne mènent pas correctement leurs missions. Le manque de définition commune sur le rôle des GDA a pu perdurer pendant des années du fait d'une absence de cadre partagé définissant les rôles de chacun, mais aussi d'espaces de communication, aussi bien au sein des GDA qu'entre GDA et CRDA. Il apparaît ainsi prioritaire d'expérimenter la création de nouvelles arènes de concertation entre les acteurs et de processus d'accompagnement des GDA dans un objectif de renforcement de leurs capacités. Ces arènes permettront aux acteurs de discuter leurs points de vue de façon à pouvoir faire émerger des diagnostics communs et des solutions concertées pour faire face aux problèmes identifiés. Ceci permettrait de donner aux agriculteurs la possibilité de choisir la stratégie de prise de parole (*voice*) telle qu'identifiée dans la typologie d'Hirschman (1970²¹). Une telle démarche sera expérimentée dans le cadre du projet PAP-AGIR. La démarche proposée pourrait aider à renforcer les formes d'action collective dans le cadre des recompositions en cours, notamment par le biais d'une meilleure maîtrise par les associations d'irrigants de leur relation vis-à-vis de l'Etat.

4. Bilan du processus de planification stratégique (phase 2 du PAPAGIR)

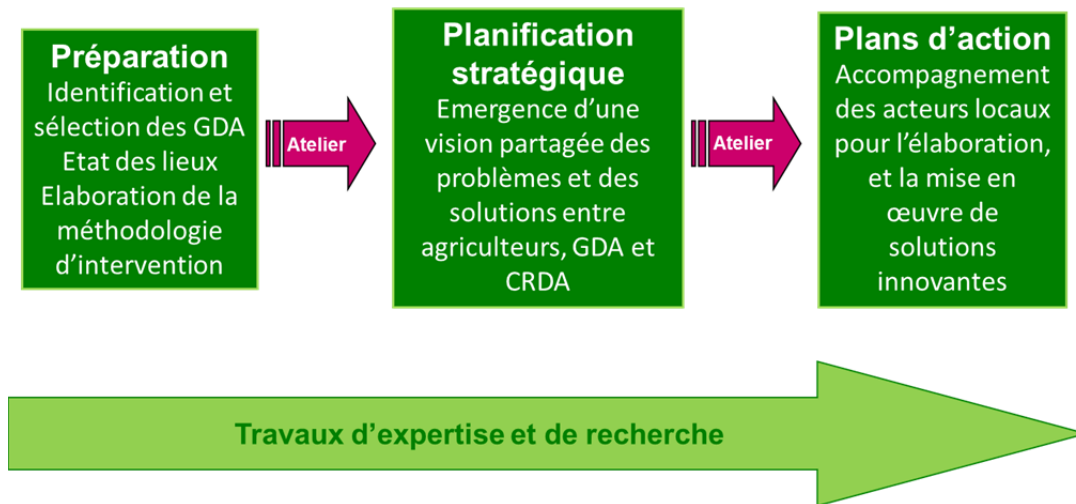
4.1. Objectif de la phase de planification stratégique du PAPAGIR

Cette seconde phase du PAPAGIR, dite de planification stratégique, fait suite à différentes études préparatoires ayant conduit à l'identification de 15 GDA pilotes et à l'élaboration d'une méthodologie d'intervention. Elle a pour objectif la mise en œuvre d'une approche participative innovante dédiée à la mobilisation des acteurs locaux et à l'émergence d'une vision partagée des problèmes et des solutions entre agriculteurs, GDA et CRDA. Elle sera suivie par la mise en œuvre de solutions innovantes décidées conjointement et accompagnée par le PAPAGIR.

¹⁹ Johnson, S. H., III, M. Svendsen and F. Gonzalez (2004). Institutional reform options in the irrigation sector. Agriculture and rural development discussion paper. Washington, DC, World Bank. no. 5.

²⁰ Dowding, K., P. John, T. Mergoupis and M. Van Vugt (2000). "Exit, voice and loyalty: Analytic and empirical developments." *European Journal of Political Research* 37(4): 469-495.

²¹ Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice and loyalty: Responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge, MA, Harvard University Press.



4.2. Rappel des principes d'intervention

Dans toute démarche participative, ce ne sont ni les outils, ni les activités qui assurent la qualité du processus suivi et la qualité des résultats produits, mais bien la façon dont ces outils sont utilisés, et la manière dont les activités sont planifiées et mises en œuvre. Ainsi, il semble nécessaire de clarifier un certain nombre de principes d'intervention qui seront autant de repères que les intervenants du projet s'efforceront de suivre pour assurer la réussite du projet sur le terrain.

4.2.1. Posture déontologique

Un processus participatif a un impact sur le territoire sur lequel il est déployé. Il engage différentes parties prenantes dans un projet commun, dans l'optique de produire un certain nombre de solutions consensuelles aux problèmes rencontrés. Afin de ne pas dégrader la situation, et pour ne pas favoriser certains au détriment d'autres, l'équipe du projet allant intervenir sur le terrain doit respecter un certain nombre de règles de « bonne conduite » :

- **La participation est libre.** Les participants sont libres de participer ou non au processus participatif. Cela implique qu'ils ne peuvent être contraints par un quelconque lien de subordination, et doivent s'engager selon leur propre volonté et en toute connaissance de cause. Le processus participatif doit être présenté comme une opportunité qu'offre le projet pour résoudre certains problèmes, sur la base d'une implication libre des acteurs locaux.
- **Le projet est transparent.** Les objectifs du projet doivent être communiqués à toutes les parties prenantes, de même que le processus suivi. Les participants doivent savoir à quoi ils sont invités à participer et quelles seront les conséquences de leur participation. Les incertitudes liées au projet doivent également être communiquées.
- **L'intervention suit une posture de facilitation.** Le projet doit aider les acteurs locaux à construire des objectifs communs et développer des solutions partagées. Le rôle du facilitateur peut s'apparenter à un catalyseur. Il accompagne et aide un groupe à atteindre ses objectifs tout en renforçant les relations entre les membres du groupe.
- **La facilitation est neutre par rapport au contenu.** Les intervenants du projet sont neutres. Ils n'ont aucun intérêt spécifique à défendre, aucune solution particulière à imposer. Leur seule mission est de mobiliser les acteurs locaux dans le processus, structurer les problèmes et faire intervenir, en fonction des besoins, les expertises requises à leur résolution. Ainsi, le projet adopte une posture d'ouverture quant aux problèmes allant être soulevés sur le terrain, tout en clarifiant au mieux ses limites et ses marges de manœuvre pour aborder et aider à résoudre ces problèmes.
- **La facilitation renforce la parole des plus faibles.** Dans un souci d'équité, les intervenants s'efforceront d'impliquer et renforcer la parole de ceux qui ne parlent jamais, c'est à dire les acteurs

exclus jusqu'alors de toutes négociations sur la gestion des périmètres irrigués, ou ceux qui y étaient associés mais ne pouvaient pas s'exprimer librement.

4.2.2. Principes méthodologiques

D'autre part, certains principes méthodologiques doivent être suivis afin de garantir la cohérence des interventions proposées et respecter la posture déontologique :

- **Processus non-linéaire et adapté à chaque contexte.** Le processus suivi sur chaque terrain se construit pas à pas. En pratique cela veut dire que des phases du processus initialement prévues peuvent évoluer selon des nouveaux besoins (y compris ceux des participants) qui surgiraient en cours de route. La démarche reste donc ouverte aux spécificités de chaque contexte, aux réactions des participants et aux éléments imprévus.
- **Entrée par le périmètre irrigué.** Parce que les GDA sont actuellement en train de se restructurer, et parce qu'historiquement les agriculteurs se sentaient assez peu représentés par ces structures, nous privilégions l'entrée par le périmètre irrigué. Cela implique que nous mobilisons en premier lieu les agriculteurs du périmètre, qu'ils soient ou non adhérents ou bénéficiaires, avant d'aborder la structure GDA en tant que telle. En procédant ainsi, nous visons la représentativité des différents types d'usagers (y compris les locataires et/ou les non-adhérents). Ce principe a éventuellement vocation à évoluer à mesure que les GDA pourront acquérir une nouvelle légitimité.
- **Cadre ouvert d'intervention.** L'intervention est ouverte à tous les acteurs locaux, et impliquera progressivement les différents acteurs concernés (usagers, GDA, CRDA, autorités locales ...) aux différentes étapes du processus.
- **Mobiliser des méthodes participatives.** Les outils et méthodes allant être mobilisés dans le projet sont participatifs, ce qui implique qu'ils : favorisent les apprentissages (horizontaux et verticaux) ; favorisent la créativité et l'expression de tous les participants ; promeuvent l'innovation locale ; permettent de structurer les débats et de formaliser les idées ; valorisent les différents types de savoirs et d'expériences des participants ; favorisent la construction de consensus, en particulier l'émergence de vision partagée entre agriculteurs / GDA / CRDA. Ces outils seront soigneusement développés et testés avant leur mise en œuvre sur le terrain à travers des Communautés de Pratique (mise en situation de l'animateur à utiliser l'outil avant l'intervention).
- **Privilégier les solutions proposées par les acteurs locaux.** Les solutions locales sont privilégiées avant de recourir à une expertise externe.
- **Régularité de l'accompagnement.** L'accompagnement sur le terrain ne sera pas continu, mais il sera régulier, ce qui implique un effort soutenu d'animation dans le temps, et des moyens adéquats pour les interventions.

4.3. Rappel de la méthodologie d'intervention

La méthodologie proposée se subdivise en plusieurs étapes successives.

4.3.1. Visites préparatoire de terrain

La coordination du PAP-AGIR mettra à disposition des consultants l'ensemble des informations collectées au cours des étapes précédentes, et permettant notamment d'identifier des groupes d'intérêt commun et leurs dynamiques ; de tester le comportement coopératif de nos interlocuteurs ; et d'identifier des opportunités d'interventions ultérieures.

La visite de terrain vise à préparer l'organisation des ateliers participatifs et sera réalisée avec la coordination du PAP-AGIR. Elle vise les objectifs suivants :

- S'approprier et éventuellement compléter les informations collectées par la coordination du PAP-AGIR. Cette activité reste sous la responsabilité principale de la coordination du PAP-AGIR ;
- Informer les acteurs locaux du projet ;
- Etablir les bases de confiance nécessaires pour initier le processus ;

- Constituer des groupes d'agriculteurs partageant un ou plusieurs intérêts communs, et qui pourraient participer aux premiers ateliers ;
- Planifier et organiser les premiers ateliers.

La visite de terrain sera spécifiquement dédiée à la préparation des ateliers. Elle sera organisée sur la base des travaux préparatoires réalisés par la coordination du projet dont elle devra valider les orientations proposées au travers d'entretiens avec différents responsables et agriculteurs. Elle proposera en particulier la constitution de groupes et identifiera un lieu propice pour l'organisation des ateliers.

4.3.2. Ateliers avec les groupes d'agriculteurs locaux

Ces ateliers regroupant entre 5 et 10 personnes constitueront le point de départ de l'approche participative. Plus spécifiquement, ces ateliers devront permettre de :

- Motiver les acteurs à s'impliquer activement dans la démarche ;
- Identifier les différents problèmes et visions des différents groupes ;
- Préparer les acteurs à un échange constructif avec les autres acteurs du système en identifiant notamment des pistes d'action sur lesquelles ils souhaitent collaborer.

La motivation des acteurs à poursuivre la démarche est cruciale pour le bon déroulement du processus. Pour cela, on partira d'un diagnostic très large de toutes les contraintes vécues au quotidien. Dans un second temps seulement, on ouvrira le débat aux problématiques liées au fonctionnement des GDA (et qui s'inscrivent dans le champ d'intervention du projet).

Les premiers ateliers seront organisés avec des groupes d'agriculteurs uniquement. 2 à 3 groupes seront donc invités à participer chacun à un atelier d'une demi-journée. En raison du nombre d'adhérents et de la diversité des agriculteurs présents sur certains périmètres, il est envisageable que, dans certains cas, il soit nécessaire d'organiser un plus grand nombre d'ateliers pour atteindre le minimum de représentativité requis pour le bon déroulement du processus participatif. Ces groupes, identifiés lors des premières visites de terrain, regrouperont des propriétaires adhérents au GDA mais aussi des locataires. Ces ateliers seront organisés dans un lieu « neutre », c'est-à-dire hors du bureau du GDA ou des locaux de l'administration. A titre indicatif, un programme type a été élaboré. Ce programme pourra être adapté en fonction des contextes locaux, et des besoins des animateurs.

Temps	Activités	Résultats
15'	Présentation des animateurs et des participants	Mise en confiance des participants
15'	Rappel des objectifs du projet et de l'atelier et clarification en fonction des questions des participants	Compréhension de ce que le projet peut apporter ou pas
30'	Cartographie des exploitations	Mise en commun des différentes situations des agriculteurs, état des lieux des situations individuelles sur la base d'une carte co-construite
15'	Identification des contraintes vécues au quotidien	Identification de problèmes partagés par les agriculteurs
5'	Hiérarchisation des contraintes	Identification de 3 problématiques sur lesquelles les agriculteurs souhaitent engager une réflexion approfondie

30'	Identification des facteurs pouvant amener ces contraintes à évoluer, d'une façon positive ou négative dans les prochains temps	Identification de pistes d'action pouvant améliorer la situation et qui sont directement liées au travail des agriculteurs ou des autres acteurs impliqués dans le projet (administration, etc.) → collaboration possible
20'	Hiérarchisation des pistes d'action	Production d'un accord pour présenter et débattre de ces pistes de collaboration avec les autres acteurs lors des ateliers ultérieurs
10'	Evaluation de l'atelier	Retour sur la démarche et engagement des participants qui le souhaitent à participer aux futurs ateliers

A l'issue de ces ateliers, une demi-journée de partage et de mise en commun sera organisée entre les différents groupes. Cette rencontre sera l'occasion de discuter des résultats des diagnostics participatifs entre les différents groupes, mais cette fois à l'échelle du périmètre. Cette rencontre permettra également d'identifier les points communs et divergents, et préciser la suite des interventions auprès des agriculteurs (notamment de définir qui participera aux ateliers multi-acteurs).

4.3.3. Outils et méthodes : Atelier avec membres du GDA

Un atelier spécifique d'une demi-journée regroupera les différents membres du GDA soit : le président, le ou les directeurs techniques ainsi que les membres du CA. Cet atelier aura pour objectif de réaliser un diagnostic participatif du fonctionnement du périmètre irrigué géré par le GDA, de ses atouts et faiblesses, et des pistes d'action à discuter avec les autres acteurs. Le programme suivant est fourni à titre indicatif, et pourra être adapté en fonction des besoins.

Temps	Activités	Résultats
15'	Présentation des animateurs et des participants	Mise en confiance des participants
15'	Rappel des objectifs du projet et de l'atelier et clarification en fonction des questions des participants	Compréhension de ce que le projet peut apporter ou pas
30'	Cartographie du GDA	Etat des lieux de la situation du GDA sur la base d'une carte co-construite
15'	Identification des contraintes vécues au quotidien dans la gestion du GDA	Identification de problèmes partagés par les membres du CA, le DT et le président
5'	Hiérarchisation des contraintes	Identification de 3 problématiques sur lesquelles les membres souhaitent engager une réflexion approfondie
30'	Identification des facteurs pouvant amener ces contraintes à évoluer, d'une façon positive ou négative dans les prochains temps	Identification de pistes d'actions pouvant améliorer la situation et qui sont directement liées au travail du GDA ou des autres acteurs impliqués dans le projet (agriculteurs, administration, etc.)
20'	Hiérarchisation des pistes d'action	Production d'un accord pour présenter et débattre de ces pistes d'action avec les autres acteurs lors des ateliers ultérieurs

10'	Evaluation de l'atelier	Retour sur la démarche et engagement des participants qui le souhaitent à participer aux futurs ateliers
-----	-------------------------	--

4.3.4. Atelier avec administrations et acteurs institutionnels

Cet atelier d'une demi-journée sera orienté vers les administrations (CRDA) ainsi que d'autres acteurs institutionnels liés d'une façon ou d'une autre aux problèmes évoqués par les agriculteurs et par le GDA. Il pourra s'agir des autorités locales (délégation), de coopératives (Sociétés Mutuelles de Services Agricoles), de fournisseurs d'eau (SECADUNORD, DG/BGTH, ...), etc. Cet atelier aura pour objectif de plonger ces acteurs institutionnels dans la réalité quotidienne des exploitations et du GDA à travers une mise en situation, puis de présenter et débattre des résultats produits dans les ateliers ultérieurs afin de préparer au mieux l'atelier multi-acteur. Le programme suivant est fourni à titre indicatif, et pourra être adapté en fonction des besoins.

Temps	Activités	Résultats
15'	Présentation des animateurs et des participants	Mise en confiance des participants
15'	Rappel des objectifs du projet et de l'atelier et clarification en fonction des questions des participants	Compréhension de ce que le projet peut apporter ou pas
1h30'	Jeu de rôles sur la gestion des exploitations ou du périmètre (à définir)	Compréhension, par le vécu, des contraintes des autres acteurs
15'	Débriefing du jeu de rôles, discussion sur les points clés qui en ressortent	Tirer des leçons de l'exercice
15'	Présentation des résultats des ateliers précédents	Mise en commun du travail réalisé avec les groupes d'agriculteurs et les GDA
30'	Débat sur les pistes de collaboration proposées par les autres acteurs	Préparation à l'organisation de l'atelier multi-acteur
10'	Evaluation de l'atelier	Retour sur la démarche et engagement des participants qui le souhaitent à participer aux futurs ateliers

4.3.5. Ateliers multi-acteurs

Les ateliers multi-acteurs seront la première rencontre entre les différents groupes impliqués dans le projet. Les objectifs de cet atelier sont de :

- Restituer les résultats produits antérieurement ;
- Mettre en débat les points de vue et perspectives diverses ;
- Construire une vision commune des problèmes et s'accorder sur des objectifs partagés ;
- Identifier et planifier (le cas échéant) une ou plusieurs pistes de collaboration entre les différents acteurs qui favorisent l'autonomisation et le développement du GDA.

In fine, cet atelier clôturera la seconde phase du projet, et permettra de fournir les matériaux nécessaires pour la définition, après réflexion, d'un plan d'actions du PAP AGIR. Celui-ci permettra de déterminer sur quelle thématique et dans quel GDA, le projet PAP-AGIR pourra fournir son appui, et le cas échéant quelle expertise sera requise. Il permettra également de formaliser une forme d'engagement mutuel entre agriculteurs, GDA et administrations, afin de résoudre certains problèmes prioritaires sur le périmètre irrigué.

Cet atelier de 15 à 20 participants, regroupera plusieurs représentants de chaque groupe précédemment impliqués dans la démarche. Se déroulant sur une journée, il alternera présentations en plénière et travaux en sous-groupes. Le programme suivant est fourni à titre indicatif, et pourra être adapté en fonction des besoins.

Temps	Activités	Résultats
15'	Présentation des animateurs et des participants	Mise en confiance des participants
15'	Rappel des objectifs du projet et de l'atelier et clarification en fonction des questions des participants	Compréhension de ce à quoi va servir l'atelier
30'	Présentation des résultats précédents issus des différents groupes	Mise en commun Identification des différentes perceptions, des points de vue convergeant et divergeant
2h	Divisions en sous-groupes dans lesquels agriculteurs, représentants du GDA et administrations sont présents. Ces sous-groupes seront chargés de travailler sur une thématique spécifique en lien avec le diagnostic déjà réalisé (tarification, organisation interne du GDA, etc.) -Discussion des différences de perception -Réalisation d'un arbre à problème -Travail sur des objectifs consensuels pour chacune des causes du problème -Définition d'un plan d'action pour résoudre les causes du problème pour lesquelles des objectifs consensuels ont été identifiés	Partage des points de vue, construction de visions communes, identification d'actions concrètes sur lesquelles les acteurs sont prêts à collaborer (qui, comment, où, etc.)
20'	Présentation des travaux des sous-groupes	Mise en commun
30'	-Hiérarchisation des actions -Débat facilité par un animateur -Formalisation d'un projet de développement propre au GDA	Choisir les actions prioritaires et les formaliser dans un « Projet Local de Développement du GDA »
15'	Evaluation du plan d'action et définition des implications individuelles	Engagements des participants dans la suite du projet
10'	Evaluation de l'atelier	

A l'issue de cet atelier, un appui pourra être apporté par la coordination du projet pour finaliser la rédaction du plan d'action et de le défendre auprès de ses adhérents (p.ex. lors d'une AG). L'objectif est que ce projet soit réellement approprié et porté par le GDA, en collaboration avec les autres acteurs. Le PAP-AGIR apportera ensuite son appui à la réalisation de ce projet, lors de la troisième phase d'intervention, mais ne sera pas le garant de sa réalisation.

Il existera sans doute des degrés divers d'intérêt et d'implication des GDA (et des agriculteurs concernés) par rapport à la définition d'un tel plan d'actions. L'équipe PAP-AGIR ne pourra se substituer à la motivation des acteurs locaux. Elle devra donc rester vigilante de ne pas forcer les GDA à produire de tels projets, s'ils ne sont pas réellement prêts à le porter, ou si par exemple la légitimité du CA du GDA était remise en cause. Il faudra ainsi veiller à organiser l'atelier multi-acteurs au moment opportun.

4.3.6. Autres interventions connexes

Lors de leurs interventions (entretiens, ateliers, etc.) les consultants du projet vont créer des liens avec les acteurs rencontrés. Ces derniers peuvent être amenés à formuler certaines demandes, comme par exemple un appui vis-à-vis de problèmes personnels. Les animateurs du projet doivent être en mesure de répondre clairement à ces demandes :

- Soit elles entrent dans leurs champs de compétences, et ils disposent des ressources nécessaires, dans quel cas ils peuvent apporter leur aide (p.ex. un conseil technique, une mise en relation avec l'administration, la mise en relation avec d'autres acteurs, etc.) ;
- Soit elles sortent de leurs champs de compétences ou de moyens, dans quel cas ils doivent clairement décliner l'offre en expliquant pourquoi.

Dans tous les cas, la construction de ces relations de confiance seront gage de réussite des ateliers, et il serait dommage de s'en priver, même si elles nécessitent de prendre un peu de temps sur le projet.

Il pourrait également être judicieux de profiter des missions sur le terrain pour participer, le cas échéant, à des événements en lien avec la gestion du GDA (AG, réunion internes, opérations sur le réseau, visite du tour d'eau, etc.).

Ainsi, il est important de laisser la porte ouverte à d'autres interventions qui ne constituent pas le cœur de la démarche, mais qui pourraient y contribuer. L'équipe du projet pourra être mobilisée à tout moment pour discuter de ces opportunités.

D'autre part, il pourrait être opportun d'organiser des diagnostics croisés entre GDA, afin d'enrichir les analyses par des regards extérieurs et favoriser les apprentissages horizontaux. Ces diagnostics croisés doivent être envisagés sur des problématiques particulières rencontrées dans au moins 2 GDA, et dont un des groupements aurait une expérience positive.

4.3.7. Accompagnement des experts-associés tunisiens

Faisant suite aux ateliers de concertation et de formation organisés en marge du premier atelier national du PAP-AGIR, des modalités particulières seront mises en place au cours de la phase initiale portant sur 6 GDA. Par la suite, la démarche sera généralisée à l'ensemble des autres GDA.

Pendant cette phase initiale, l'animation des ateliers dans les deux premiers GDA sera conduite de pair par un binôme de consultants encadré par les experts internationaux de LISODE/Cap Rural. Chaque mission de LISODE/Cap Rural inclut une communauté de pratique (une journée avant l'organisation des ateliers) et un débriefing (une journée après l'organisation des ateliers). Le premier binôme sera composé de Mouna Mastouri et d'Abdellah Adlene El Ardhaoui, et interviendra dans le GDA de Tobias. Le second binôme sera composé de Helmi Sabara et de Zohra Bouguerra, et interviendra dans le GDA de Chott Meriem.

L'animation des ateliers dans les 4 GDA suivants sera conduite sous la responsabilité de chacun des 4 consultants qui pourront se faire assister par leurs binômes respectifs, chaque consultant étant à tour de rôle le facilitateur et son assistant/observateur.

La planification des 9 GDA restant et la définition des modalités de réalisation du travail des consultants tunisiens et d'accompagnement des consultants tunisiens par les experts LISODE/Cap Rural sont renvoyées en février 2012 à l'issue d'un atelier réunissant les consultants tunisiens, les experts internationaux de LISODE/Cap Rural et la coordination du PAP-AGIR.

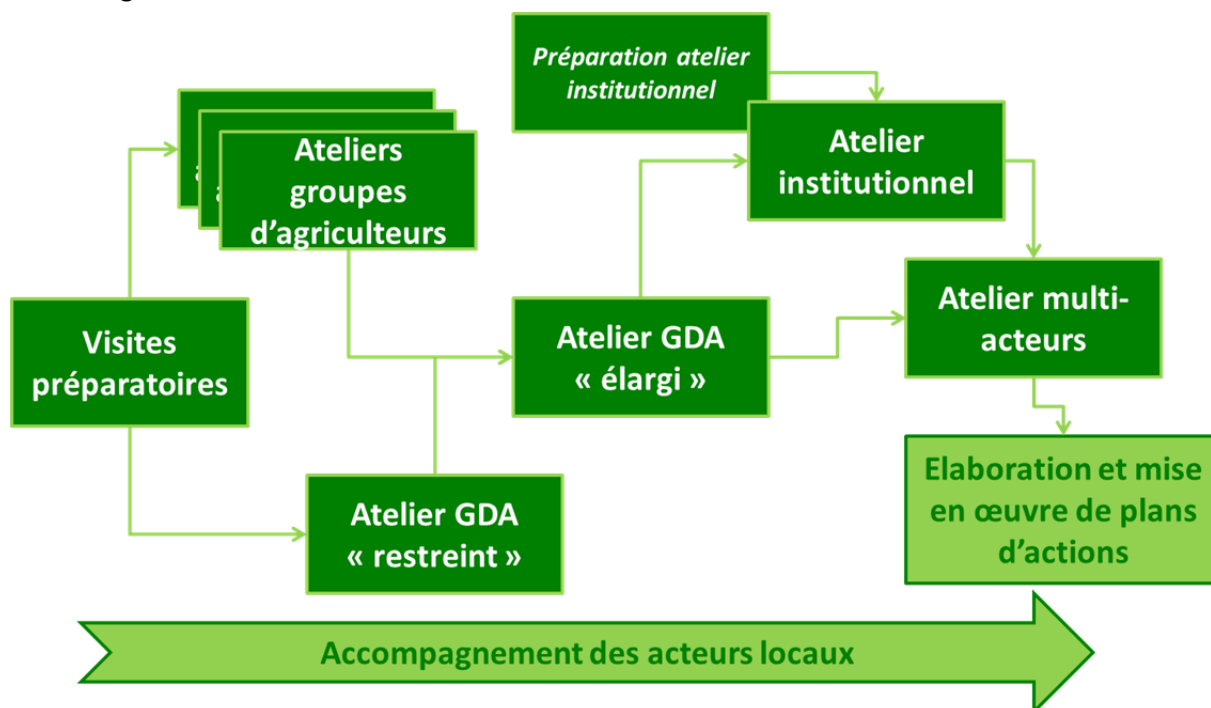
4.4. Déroulement du processus

4.4.1. Adaptation de la méthodologie d'intervention

Il est rapidement apparu que le nombre trop élevé d'ateliers impliquant les agriculteurs (4 ateliers successifs jusqu'à l'atelier multi-acteur) faisait peser le risque d'un désengagement. La décision a alors été prise d'alléger la procédure et de supprimer l'atelier de mise en commun entre agriculteurs.

Un seul atelier préparatoire était initialement prévu pour les agents du CRDA et les autres acteurs institutionnels avant l'organisation de l'atelier multi-acteurs. Cet atelier étant prévu pour chaque GDA, les participants étaient de plus amenés à répéter plusieurs fois le même processus au risque de lasser. Il a été décidé de scinder l'atelier institutionnel en deux étapes :

- Un premier atelier institutionnel, commun à l'ensemble des GDA de chaque gouvernorat, et destiné à une réflexion collective des agents de l'administration sur leurs pratiques et les difficultés rencontrées ;
- Un second atelier institutionnel spécifiquement dédié à l'examen des résultats des travaux des agriculteurs afin de préparer les acteurs institutionnels à la concertation directe avec les agriculteurs lors de l'atelier multi-acteurs.



Des adaptations ont également été faites concernant les outils utilisés et le contenu des ateliers :

- Lors du second atelier institutionnel, les agents de l'administration ont été invités à travailler à partir de l'arbre à problèmes élaboré par les agriculteurs et les agents du GDA. Il est attendu de cet aménagement qu'il prépare mieux la concertation à venir sur la base des problèmes vécus par les agriculteurs ;
- Des règles plus strictes ont été appliquées pour l'élaboration de l'arbre à problème à partir des seuls problèmes identifiés précédemment au cours du processus. L'objectif était d'éviter qu'une ramification excessive de l'arbre à problème ne conduise à détourner l'attention des acteurs locaux des principaux problèmes pour l'élaboration des plans d'actions.
- Nous avons constaté que la hiérarchisation des problèmes par les agriculteurs se faisait souvent dans la précipitation. Une attention particulière a été accordée à l'engagement d'un débat consensuel pour la sélection des problématiques à mettre en avant par le GDA.

4.4.2. Programme des interventions

Les dates des ateliers réalisés pour chaque GDA sont récapitulées dans le tableau suivant. Les comptes-rendus des différents ateliers sont présentés en annexe à ce document.

	GDA	Visites Préparatoires	Ateliers Agriculteurs	Ateliers GDA	Ateliers Institutionnels	Ateliers Multi-Acteurs
Bizerte	Tobias	25-27/10 + 10/11/2011	22-24/11/2011	24-25/01/2012	26/01/2012	8/05/2012
	Ras Jebel	20-24/12/2011	9-11/01 + 10-11/02/2012	4+12+16/04/2012	26/06/2012	4/07/2012
	El Wifek	14-15+17+20/02/2012	14-16/03/2012	26+30/04/2012	8/01/2013	6/02/2013
Sousse	Chott Meriem	18-20/10 + 12-13/11/2011	22-24/11/2011	24-25/01/2012	26/01/2012	10/05/2012
	Baloom	9-11/01/2012	19-21/01/2012	28/02 + 24/11/2012	9/01/2013	28/02/2013
Mahdia	Agilet	27-29/12/2011	13-15/01/2012	23-24/10/2012	3/01/2013	14/03/2013
	Ennajeh	2-4/04/2012	13/04/2012	14/04 + 24/10/2012		7/03/2013
	Bir Ben Kemla	22-24/04/2013	21-23/05/2013	8/06/2013	17/06/2013	19/06/2013
Nabeul	Zaouit Jedidi	16-17+19-20/01/2012	31/01 + 1+6/02/2012	8/03 + 16/06/2012	28/11/2012	12/12/2012
	Diar Hojjej	29/05 + 1/06/2012	7+12-13/06/2012	14+21/06/2012		30/01/2013
	Takelsa	Annulé				
Jendouba	Rabiaa	24-28/09/2012	31/01/2013	12/03 + 10/04/2013	12/03 + 17/04/2013	13/05/2013
	Ghazela					
Siliana	Laroussa	18-21/09/2012	16-18/10/2012 + 17/01/2013	16+19/01 + 14/05/2013	29/05 + 26/06/2013	2/07/2013
	Gaafour	22-23/01 + 5/03/2013	22-23/03/2013	4+7/06/2013		4/07/2013

4.5. Résultats du processus de planification stratégique

Les éléments présentés ici résultent d'une analyse transversale des thématiques prioritaires retenues par les acteurs locaux à l'issue du processus de planification stratégique dont l'objectif était d'atteindre une vision partagée des problèmes et solutions entre GDA et CRDA. Les résultats présentés sont plus spécifiquement issus des ateliers multi-acteurs qui ont marqués la fin de la série d'ateliers organisés dans chaque GDA. Ils ne reprennent pas l'ensemble des problèmes abordés aux différentes étapes dont les comptes-rendus sont présentés en annexe de ce document. Nous avons classé les différents thèmes abordés au sein des 5 rubriques suivantes.

4.5.1. Rénover et maintenir les aménagements

Les agriculteurs et les GDA ont évidemment profité de l'opportunité qui leur était proposée pour revendiquer un certain nombre d'améliorations apportées aux aménagements. Notre analyse est que les CRDA, loin de contredire systématiquement les agriculteurs, ont profité de cette opportunité pour cibler leurs interventions en la matière. La concertation a ainsi rendu possible une prise de décision conjointe pour orienter les investissements, réels ou potentiels, de l'état tunisien.

Cette posture a été particulièrement prégnante de la part du CRDA de Mahdia qui semble selon nous avoir volontiers orienté les débats dans cette direction. Le périmètre de Maazia (GDA Nejeh) a ainsi bénéficié d'un certain nombre d'améliorations apportées aux infrastructures hydrauliques, de l'installation de compteurs supplémentaires mais aussi de la plantation de haies brise-vents prise en charge par le projet FCGBV. Un nouveau forage a été installé sur le périmètre d'Agilet (GDA Mostakbal) tandis que la réalisation d'une étude de faisabilité était décidée pour la réhabilitation et l'extension du réseau d'irrigation. De la même façon, la réalisation d'une étude de faisabilité a été décidée pour la réhabilitation du réseau d'irrigation sur le périmètre de Bir Ben Kemla.

Dans le gouvernorat de Nabeul, le CRDA a profité des interventions du PAPAGIR pour promouvoir certains projets portés par l'administration, comme le dédoublement de la conduite du barrage Chiba et l'électrification du pompage sur le barrage Lebna pour le périmètre de Diar Hojjej, ou encore le lancement d'une vaste étude sur le problème de remontée de la nappe préalable à l'éventuelle installation d'un réseau de drainage sur une partie du périmètre de Zaouit Jdidi. Des dysfonctionnements ont aussi été signalés par le GDA de Zaouit Jdidi sur le réseau de distribution sous la responsabilité du CRDA et différents travaux ont été projetés au cours des prochaines années, prioritairement sur la station de pompage de Belli. Les problèmes de pénurie d'eau rencontrés pendant la période estivale amènent de plus les agriculteurs à revendiquer de nouveaux ouvrages de stockage ou la reprise du pompage pendant les heures de pointe de la STEG afin d'améliorer l'approvisionnement du périmètre.

Dans le gouvernorat de Sousse, des besoins d'amélioration des aménagements ont été identifiés sur le périmètre de Balaoum, et une étude de faisabilité sera commanditée par le CRDA. Le périmètre souffre en outre du manque d'eau et l'ajout de forages publics a été proposé pour sécuriser l'approvisionnement en eau du périmètre. Les agriculteurs revendiquent de plus un accès privilégié aux eaux du barrage dont la construction est planifiée à proximité. Par contre, aucune revendication n'a concerné l'état du périmètre de Chott Meriem où le GDA semble faire face efficacement aux problèmes de maintenance des aménagements ou de rationnement des eaux du barrage Nebhana.

Dans le gouvernorat de Siliana, les deux périmètres de Gaafour et de Laroussa revendiquent une réhabilitation des périmètres. A Laroussa, les demandes portent aussi sur le renforcement de la maintenance (encore assurée par le CRDA) pendant la période de pointe, mais aussi des améliorations apportées à différentes infrastructures : électrification, eau potable, pistes agricoles. Une procédure a été initiée par le CRDA pour l'amélioration des pistes agricoles et la réhabilitation des aménagements.

Dans le gouvernorat de Bizerte, les discussions se sont focalisées sur certains problèmes comme la mauvaise qualité de l'eau de l'oued Medjerda sur les périmètres de Tobias et Lezdine (GDA Wifek), ou plus spécifiquement sur l'entretien et la fonctionnalité du réseau de drainage (Tobias), un meilleur entretien du réseau hydraulique (Lezdine) ou la réhabilitation de certains ouvrages hydrauliques (Ras Jbel). La mauvaise qualité de l'eau renvoie d'abord à des mesures adaptatives comme l'installation de compteurs adaptés (Lezdine). Elle peut aussi amener les acteurs locaux à envisager des investissements permettant d'améliorer la qualité de l'eau : installation de bassins de décantation et de filtres (Lezdine), diverses mesures de gestion comme la réactivation d'un système d'écluse sur l'oued El Maleh, un meilleur entretien des rives de l'oued Medjerda ou la lutte contre la pollution, en particulier le rejet de margines, voire même d'importants investissements comme l'édification d'un canal permettant d'acheminer les eaux de bonne qualité jusqu'au périmètre en lieu et place du pompage dans l'oued Medjerda (Tobias). Cependant, ces attentes ne dépendent pas du CRDA et ne semblent avoir provoqué aucune initiative.

Dans le gouvernorat de Jendouba, les mesures proposées se focalisent sur la rénovation du réseau hydraulique en raison des nombreuses casses occasionnées par la vétusté du réseau hydraulique sur le périmètre de Brahmi. Là non plus, aucune initiative particulière ne semble avoir encore été prise par le CRDA.

La maîtrise d'ouvrage des études et travaux liés à la rénovation ou réhabilitation des aménagements est assurée par les CRDA. Quel que soient les décisions prises, l'intervention du PAPAGIR n'est pas requise sauf sur la demande expresse des GDA et/ou des CRDA. Le PAPAGIR pourrait éventuellement apporter son aide dans le cadre de concertations engagées entre CRDA, GDA et les bureaux d'étude. Il est notable de constater que les sérieux problèmes de maintenance rencontrés n'ont que rarement conduits les acteurs locaux à proposer des actions en la matière. Le PAPAGIR pourra néanmoins porter une attention aux aspects techniques et financiers de la maintenance qui conditionnent l'autonomie réelle des GDA.

4.5.2. Améliorer la gestion de l'eau

La gestion de l'eau apparaît comme un problème essentiel en situations de pénurie telles qu'elles sont plus particulièrement rencontrées dans le gouvernorat de Nabeul et de Sousse.

Les périmètres abordés dans le gouvernorat de Nabeul sont irrigués à partir d'un canal transférant les eaux de la Medjerda vers le Cap Bon (canal MCB) et doivent faire face à une demande en eau agricole élevée et à la concurrence des besoins en eau domestiques (et touristiques) entraînant des prélèvements importants (et prioritaires) de la part de la SONEDE pendant la période estivale. Le périmètre de Zaouit Jdidi a une vocation exclusivement agrumicole et ses besoins en eau sont maximaux à cette période. Les mesures proposées couvrent à la fois le développement de l'irrigation « goutte à goutte » (freiné par le morcellement et la présence de plusieurs agriculteurs sur certains bornes d'irrigation qualifiées de « bornes-foyers ») et des techniques d'économie d'eau à la parcelle, l'exploitation conjuguée des eaux souterraines (localement salées), et une meilleure organisation et

application du tour d'eau. Le périmètre de Diar Hojjej a une vocation maraîchère et s'est progressivement adapté en privilégiant les cultures de printemps, la fraise notamment, aux dépens des cultures d'été (tomate, piment ...). Il n'en demeure pas moins exposé à des rationnements et diverses actions ont été proposées : alimentation artificielle de la nappe (les eaux souterraines contribuant pour une part significative à l'approvisionnement en eau du périmètre), la construction de bassins, le développement des techniques d'économie d'eau, la limitation des extensions, et enfin une meilleure coordination entre GDA et CRDA sur l'allocation d'eau et la programmation prévisionnelle des assolements.

Les périmètres abordés dans le gouvernorat de Sousse sont irrigués à partir d'une conduite issue du barrage Nebhana et gérée par la SECADENORD. Les variations interannuelles de stockage d'eau dans le barrage amènent les pouvoirs publics à décider l'allocation de volumes variables et dédiés prioritairement aux cultures pérennes, aux pépinières et aux cultures primeurs. Le périmètre de Chott Meriem est spécialisé dans les cultures primeurs et connaît ainsi un statut privilégié adapté aux politiques publiques d'allocation d'eau. Les actions proposées ne concernent que l'amélioration du pilotage de l'irrigation par les agriculteurs. L'environnement du périmètre de Balaoum est moins favorable aux cultures primeurs et doit faire face à une forte incertitude quant aux conditions d'approvisionnement en eau. La sécurisation de cet approvisionnement est au cœur des actions proposées sur la stratégie d'allocation d'eau.

Les préoccupations liées à la gestion de l'eau sont moins prégnantes dans les autres périmètres dont les conditions d'approvisionnement en eau sont plus sûres, qu'elles dépendent de forages (Mahdia) ou de ressources en eau de surface régulés par des barrages (Siliana, Jendouba ou Bizerte).

Les périmètres de Bir Ben Kemla et Ajilet dans le gouvernorat de Mahdia ciblent prioritairement l'organisation de la distribution de l'eau et l'application d'un tour d'eau. La régularisation des contrats d'abonnement des agriculteurs fait aussi l'objet d'une attention particulière, de même que la situation des « hors-périmètres » sur le périmètre de Bir Ben Kemla.

Dans les autres périmètres des gouvernorats de Siliana, Jendouba et Bizerte, les mesures proposées concernent généralement des actions de vulgarisation pour une gestion et une utilisation plus efficiente de l'eau (économie d'eau), en particulier lié à l'utilisation des techniques d'irrigation au « goutte à goutte » et au pilotage des irrigations. Le périmètre de Ras Jbel (Bizerte), confronté au morcellement du parcellaire et à une forte proportion de « bornes-foyers » porte un intérêt complémentaire à la conversion de l'irrigation gravitaire, et à la mobilisation de subventions susceptibles de soutenir cette évolution. Sur le périmètre de Lezdine, la mise en place de compteurs est appréhendée comme le moyen, pour les agriculteurs volontaires, d'assouplir l'organisation actuelle de la distribution de l'eau fondée sur le paiement à l'avance.

Ces résultats offrent diverses perspectives d'actions pour le PAPAGIR en matière de :

- Coordination multi-niveau pour la gestion de l'eau pour le périmètre de Zaouit Jdidi (Nabeul)
- Concertation GDA-CRDA sur l'allocation d'eau et la programmation prévisionnelle des assolements, en particulier pour les périmètres de Diar Hojjej (Nabeul) et de Balaoum (Sousse)
- Partenariat entre GDA et CRDA pour la mise en œuvre d'actions de vulgarisation sur les techniques d'économie d'eau et le pilotage des irrigations dans la plupart des situations.

4.5.3. Rechercher l'équilibre budgétaire des GDA

A part quelques exceptions comme les périmètres de Chott Meriem (Sousse), Zaouit Jdidi (Nabeul) ou Lezdine (Bizerte), la plupart des GDA se trouvent dans des situations financières plus ou moins difficiles concrétisées par l'existence de dettes des agriculteurs auprès du GDA, et par voie de conséquence du GDA envers le CRDA quand le CRDA est chargé d'approvisionner en eau les périmètres. Dans les gouvernorats de Bizerte, Nabeul et Sousse, le CRDA achètent eux-mêmes l'eau à la SECADENORD qui fait face à d'importants retards de paiement. Les périmètres de Mahdia font exception car ils sont alimentés en eau par des forages et n'achètent pas l'eau au CRDA. Ils paient

toutefois leur consommation électrique à la STEG, ne sont pas exempts de problème de recouvrement des redevances auprès des agriculteurs. Ils parviennent généralement à mobiliser juste le montant suffisant pour payer les factures de la STEG avant coupure et n'ont presque pas de trésorerie.

Il est remarquable de constater que les GDA connaissant un quasi-équilibre financier sont aussi ceux qui contestent le plus ouvertement le prix de l'eau ou réclament plus de justice. C'est ainsi que le GDA d'El Wifek (périmètre de Lezdine, Bizerte) conteste le prix de l'eau, en particulier la part revenant au CRDA, et réclame une évaluation du coût réel de l'eau pour le GDA et le CRDA. Il en est de même du GDA de Chott Meriem qui réclame une étude sur la tarification et le coût réel de l'eau, des compteurs individuels pour chaque agriculteur, une tarification spécifique pour les activités non-agricoles, et l'unification de la tarification de l'eau sur le plan régional ou national.

Dans les autres situations, l'intérêt des acteurs locaux est davantage tourné vers le rétablissement de la situation financière des GDA. Le GDA de Balaoum (Sousse) s'oriente vers le paiement à l'avance de l'eau par les agriculteurs, l'application de la tarification binôme, la hausse de la part du GDA dans le prix de l'eau, le recouvrement des dettes de quelques membres de l'ancien CA, et concomitamment un rééchelonnement des dettes du GDA. Certains GDA mettent en avant le paiement à l'avance de l'eau à Diar Hojjej (Nabeul) ou Laroussa (Siliana), ou du moins un protocole clair de recouvrement des redevances (Diar Hojjej). D'autres s'intéressent prioritairement à l'endettement des agriculteurs à Ajilet (Mahdia), souhaitent qu'il soit revu à Gaafour (Siliana) ou encore éliminé à Laroussa (Siliana). Le GDA de Tobias souhaite qu'une attention particulière soit portée au problème de l'endettement antérieur à la création du GDA, et demande un appui financier de l'état aux GDA et l'instauration d'un prix unifié au plan national. Sur le périmètre de Brahmi (Jendouba), l'intérêt des acteurs locaux se focalisent sur le recouvrement des redevances et des dettes des agriculteurs dans un contexte très dégradé.

Il est remarquable de constater qu'aucune référence à l'amélioration de la situation financière n'a été intégrée par les acteurs locaux dans le plan d'action pour les périmètres de Ras Jbel (Bizerte), Zaouit Jdidi (Nabeul) et Maazia (Mahdia).

Les actions proposées résultent tout autant des CRDA que des GDA, et on peut raisonnablement s'interroger sur la légitimité de certaines propositions relatives aux dettes ou aux redevances aux yeux des agriculteurs. De plus, aucun lien explicite n'a véritablement été fait, ni par les GDA, ni par les CRDA, entre la situation financière et la capacité des GDA à assurer une bonne maintenance des aménagements qui représentent pourtant un des principaux obstacles à l'autonomisation des GDA. Dans le cadre du PAPAGIR, il nous semble pourtant nécessaire de rétablir le lien entre le prix de l'eau payé par les agriculteurs, la situation financière des GDA et les missions qui lui reviennent pour assurer une gestion efficace et pérenne des aménagements.

4.5.4. Renouveler les institutions

Une première série d'attentes concerne la clarification des rôles entre GDA et CRDA évoqué à Diar Hojjej (Nabeul), à Lezdine en relation avec la situation budgétaire (GDA Wifek, Bizerte), à Ras Jbel (Bizerte). Cependant la question de la réactualisation du contrat de gérance n'a pas été clairement exprimée. Elle sera cependant remise au cœur du débat par le PAPAGIR.

Certains GDA vont plus loin en imaginant d'instituer un organisme spécialisé dans la vente d'eau à la place du CRDA (Tobias, Bizerte), ou encore en créer un organe national représentatif des GDA (Chott Meriem, Sousse) qui puisse même permettre aux GDA de participation à la révision de la loi les concernant (Tobias, Bizerte, et Balaoum, Sousse). Le GDA de Zaouit Jdidi (Nabeul) attend enfin une collaboration avec l'état pour le contrôle des forages anarchiques.

Dans d'autres cas, une attente s'exprime pour améliorer le fonctionnement interne des GDA par la rédaction de règlements intérieurs à Balaoum (Sousse) ou à Bir Ben Kemla (Mahdia). C'est enfin, l'absence de contrats entre GDA et agriculteurs qui pose problème à Ajilet et Bir Ben Kemla (Mahdia).

Le PAPAGIR portera un intérêt particulier au cadre contractuel qui détermine les conditions de fonctionnement des GDA: contrat de gérance entre GDA et CRDA, contrat d'abonnement entre agriculteurs et GDA, statut et règlement intérieur des GDA dont la réalisation ou actualisation pourront être autant d'objectifs permettant de concrétiser les intentions des GDA et CRDA.

4.5.5. Diversifier les missions des GDA au service de leurs adhérents

Il est d'abord essentiel de souligner les attentes des agriculteurs et GDA en matière de vulgarisation sous la forme d'actions de formation, journées de sensibilisation, ...

Ces actions portent naturellement sur les techniques d'irrigation lié au « goutte à goutte » à Zaouit Jdidi (Nabeul), Brahmi (Jendouba) ou plus largement une meilleure utilisation de l'eau d'irrigation (pilotage, techniques d'économie d'eau, ...) à Diar Hojjej (Nabeul), El Wifek, Ras Jbel (Bizerte), Chott Meriem (Sousse). Le GDA de Zaouit Jdidi (Nabeul) envisage même d'appuyer les agriculteurs dans leur projet de conversion de l'irrigation gravitaire par la réalisation d'études individuelles, ou encore de contrôler la salinité des puits, tandis que le GDA de Ras Jbel (Bizerte) envisage d'appuyer les agriculteurs pour leur faciliter l'accès aux subventions.

Elles portent aussi sur un appui qui pourrait être apporté aux agriculteurs dans le domaine agricole (diversification, rotation, ...) pour améliorer l'intensification et la rentabilité de son exploitation à Diar Hojjej (Nabeul), Tobias (Bizerte), Brahmi (Jendouba), Chott Meriem, Balaoum (Sousse), Maazia (Mahdia). Des actions plus spécifiques sont évoquées comme : la collaboration avec le CRDA pour le contrôle de la qualité des semences et des intrants à Balaoum et Chott Meriem (Sousse), l'intégration de l'élevage laitier à Laroussa (Siliana), la réalisation d'analyse de sol et d'une carte de vocation agricole à Gaafour (Siliana), le suivi de la salinité des sols à Maazia (Mahdia).

A Bir Ben Kemla (Mahdia), le GDA attend une formation du GDA à la gestion administrative et financière de la part du CRDA.

Des moyens sont évoqués comme l'intégration des stagiaires de l'AVFA dans les GDA et le recrutement de vulgarisateurs par l'administration (Ras Jbel, Bizerte).

C'est enfin la question de la commercialisation, et dans une moindre mesure de l'approvisionnement en intrant, qui préoccupe de nombreux GDA. Les options retenues sont diverses. Certains GDA envisagent de se diversifier vers l'achat d'intrants ou la commercialisation (Ras Jbel, Bizerte) ou encore la création d'un point de vente d'aliments de bétail (Ajilet, Mahdia). Mais ces activités leur sont interdites aux GDA par la loi. D'autres souhaitent mettre en place des relations de partenariat avec des centres de collecte du lait ou des usines de transformation (tomate, betterave à sucre) à Brahmi (Jendouba), ou passer des conventions avec des OPA pour l'approvisionnement et la commercialisation, voire passer des contrats de culture (Balaoum, Sousse). D'autres enfin envisagent de mettre en place ou de redynamiser des coopératives de service (Société Mutuelle de Services Agricoles) comme à Chott Meriem (Sousse) qui envisage aussi d'autres formes d'appui à la commercialisation (étude, visite, ...), à Laroussa et Gaafour (Siliana).

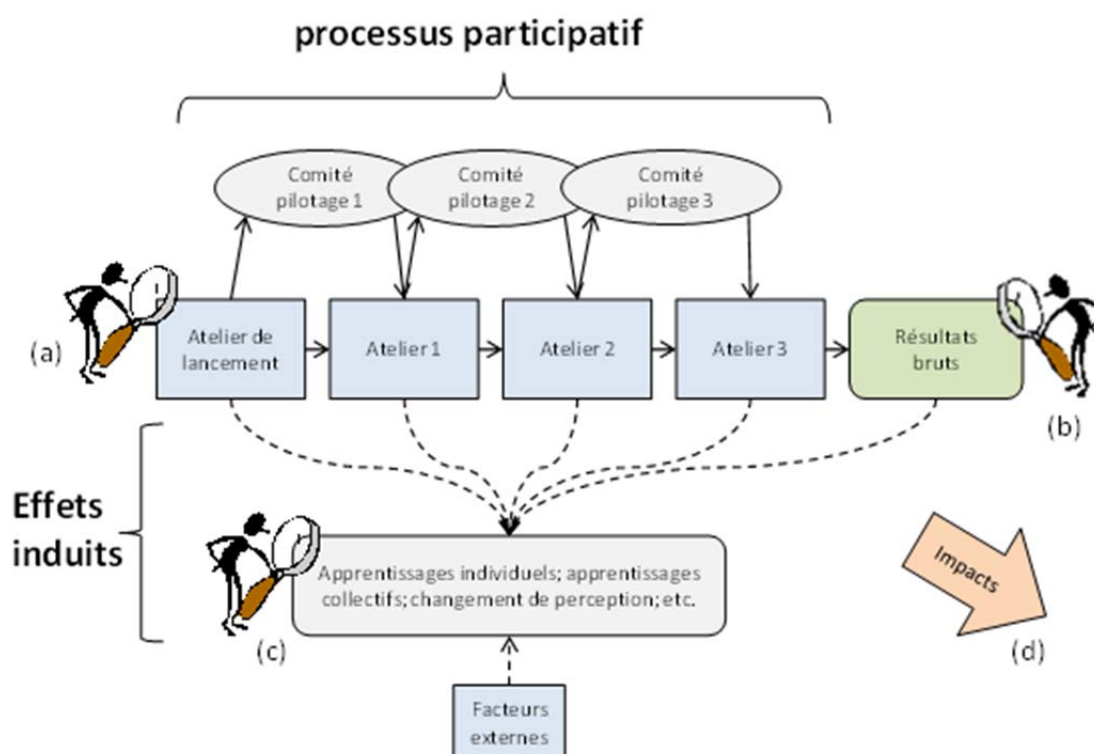
Les problèmes fonciers occupent localement une place importante dans la vie des agriculteurs et du GDA. Il peut s'agir de mettre fin aux extensions à Diar Hojjej et Zaouit Jdidi (Nabeul), de réviser la délimitation du périmètre à Chott Meriem (Sousse) ou à Maazia (Mahdia), de mieux contrôler les opérations de l'apurement foncier à Ras Jbel (Bizerte), ou encore d'appliquer la loi sur les terres abandonnées à Chott Meriem, Balaoum (Sousse) et Laroussa (Siliana). A Siliana, la question se pose plus spécifiquement d'une augmentation de la superficie des lots attribués à de jeunes agriculteurs ou à des techniciens à partir des terres abandonnées, voire en redistribuant des terres des SMVDA.

Le PAPAGIR accompagnera toute initiative des acteurs locaux, et en particulier à de nouvelles formes de partenariat entre GDA et CRDA en appui aux agriculteurs. Il soutiendra les initiatives des acteurs locaux pour la résolution des différents problèmes fonciers rencontrés sur les périmètres.

4.6. Evaluation des méthodes d'intervention

4.6.1. Objectifs généraux de l'évaluation

Dans un cadre de recherche-action et d'expérimentation d'approches innovantes, le PAP-AGIR a mis en œuvre différents moyens pour l'évaluation des méthodes d'intervention dans le but d'alimenter la réflexion et d'appuyer la maîtrise d'ouvrage du ministère de l'agriculteur pour la conduite des actions prévues dans le cadre de la stratégie nationale. Un des points forts du PAP-AGIR sera la réalisation d'un suivi rapproché « *in itinervis* » qui manque généralement dans les projets de recherche ou de développement. Les responsables s'en remettent alors souvent à des évaluations « *ex-post* » qui limitent considérablement les capacités d'analyse et de compréhension. Une telle évaluation doit aussi être appréhendée comme un outil de pilotage opérationnel permettant d'améliorer la démarche du PAP-AGIR. Différents types d'intervention peuvent être envisagés.



Il est tout d'abord possible d'évaluer les différentes activités qui jalonnent le processus participatif (a). Cette évaluation a pour objectif de caractériser la qualité du processus suivi et la façon dont les activités se déroulent, en référence notamment à certains principes méthodologiques ou déontologiques définis par le projet. Cette évaluation peut être continue, afin de rectifier le tir, si les indicateurs sont au rouge.

Il est ensuite possible d'évaluer les résultats bruts de ce processus (b), comme les rapports produits, ou les engagements des acteurs dans diverses activités conduisant à la résolution de leurs problèmes. Cette évaluation peut être réalisée à la fin du projet. Il est important pour cela de conserver une trace de tous ces résultats en cours de processus (documentation systématique).

Une évaluation peut également porter sur la participation et sur les effets induits du processus (c), en termes de perception, d'apprentissage et de capacités des acteurs, par exemple sur l'estime de soi, sur sa capacité à s'engager dans la résolution d'un problème, sur la perception des autres acteurs ... A noter que les changements intervenus concernent non seulement les agriculteurs et leurs représentants, mais aussi les acteurs institutionnels. Ce type d'évaluation est plus délicat, dans la mesure où (1) ces effets sont aussi provoqués par des facteurs externes au projet (imputabilité) ; et

(2) ils touchent à des questions sociales, cognitives, dont l'appréhension requiert une approche élaborée et assez lourde à mettre en œuvre.

Il est enfin possible d'évaluer les impacts du processus (d), qui relèvent de la combinaison de tous les éléments décrits ci-dessus (y compris les facteurs externes) et s'expriment à plus long terme.

4.6.2. Grilles d'analyse du processus de planification stratégique

Les indicateurs retenus s'inscrivent dans trois grands domaines d'évaluation que sont :

- la méthodologie d'intervention et le travail d'animation ;
- Les résultats du processus. Les éléments présentés ci-dessous complètent les différentes actions retenues par les acteurs locaux à l'issue du processus de planification stratégique, et présentés dans le chapitre précédent ;
- les effets induits du processus et les apprentissages.

Les grilles d'analyse sont présentées dans les différents tableaux suivants.

Méthodologie d'intervention et le travail d'animation

Les indicateurs se rapportent à l'évaluation des principes méthodologiques et de la posture déontologique du projet lors de ses interventions. Cette évaluation inclut aussi à un certain nombre de facteurs qui conditionnent le succès ou l'échec des interventions comme la compréhension de la démarche, le contexte des interventions, la mobilisation des participants ...

Thèmes	Composantes	Questions posées	Motivations
Méthodologie d'intervention	Compréhension de la démarche et du projet	La présentation du projet paraît-elle suffisante et comprise par les différents acteurs ?	Nature du projet et résultats attendus (recherche-action, approche et solutions innovantes, ...) différents des habituels projets de développement. <u>Principe déontologique de transparence du projet</u>
	Influence du contexte	Des éléments conjoncturels ou structurels ont-ils influencé les préoccupations des participants, la participation et/ou les conditions du dialogue pendant les ateliers?	Existence de contextes particuliers : période postrévolutionnaire, incidents divers (inondations, ...), ...
	Mobilisation des acteurs	La manière dont on a cherché à mobiliser les agriculteurs est-elle efficace? Les animateurs ont-ils ressenti certaines difficultés sur le terrain ? les autres acteurs concernés étaient-ils présents lors des ateliers ?	<u>Principe méthodologique d'entrer par le périmètre irrigué</u> : choix initial de ne pas solliciter l'intervention des CRDA, et de prendre directement contact avec les agriculteurs et les GDA. <u>Principe méthodologique d'un cadre ouvert d'intervention.</u>
	Représentativité des participants	Sur quels critères les groupes d'agriculteurs ont-ils été constitués ? Les participants représentent-ils la diversité des acteurs concernés ?	Certaines catégories d'agriculteurs « marginalisées » pourraient ne pas avoir été impliquées dans le processus (<u>Principe déontologique de renforcement de la parole des plus faibles</u>).

	Adaptation de la méthodologie	Des adaptations ne sont-elles avérées nécessaires ? Si oui, dans quelles circonstances ?	<u>Principe méthodologique d'un processus non-linéaire et adapté à chaque contexte, et d'un cadre ouvert d'intervention</u>
	Qualité de l'accompagnement	La régularité des ateliers est-elle suffisante pour assurer la continuité du processus ? La présence du projet sur le terrain est suffisante par rapport à ses objectifs ? Les documents produits (comptes rendus) ont-ils été élaborés et transmis rapidement aux participants ?	Existence de contraintes organisationnelles, logistiques et administratives ayant pu perturber le bon déroulement du projet. <u>Principe méthodologique de régularité de l'accompagnement</u>
	Qualité de la participation	Quelles étaient les raisons de la présence des participants ? Sont-ils restés mobilisés tout au long du processus ?	<u>Posture déontologique de libre participation.</u>
	Appui aux animateurs	L'appui apporté par le projet aux animateurs est-il suffisant ?	Efficacité de la formation et de l'accompagnement des animateurs mis en œuvre par le projet
Travail d'animation	Transparence	Les participants ont-ils eu connaissance des objectifs et des activités projetées par le projet	<u>Posture déontologique de transparence du projet</u>
	Neutralité	La facilitation a-t-elle privilégié les positions exprimées par les participants ?	<u>Posture déontologique de neutralité des intervenants du projet</u>
	Equité	Tous les participants, en particulier les agriculteurs « les plus faibles », ont-ils pu s'exprimer équitablement lors des ateliers ?	<u>Posture déontologique de renforcement de la parole des plus faibles</u>
	Outils mobilisés	Les outils et techniques utilisés se sont-ils avérés pertinents et efficace ?	<u>Principe méthodologique de mobilisation de méthodes participatives.</u>
	Qualité des interactions	L'animation a-t-elle permis de : créer une atmosphère favorable à l'écoute et au dialogue ? Construire une vision partagée entre les participants ? Privilégier les solutions proposées par les acteurs locaux	<u>Posture déontologique de suivi d'une posture de facilitation.</u> <u>Principe méthodologique de privilégier les solutions proposées par les acteurs locaux</u>

Résultats du processus

Il est encore trop tôt pour procéder à une véritable évaluation des résultats du processus qui ne se manifesteront complètement qu'avec l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'action. L'évaluation portera donc principalement sur les capacités de la méthodologie d'intervention proposées à aboutir à une identification partagée des problèmes et des solutions rencontrés.

Composantes	Questions posées ?	Motivation
Identification & hiérarchisation des problèmes	Le projet a-t-il permis de faire émerger les principaux problèmes rencontrés par les acteurs ? La hiérarchisation des problèmes est-elle le fruit d'un consensus?	Des biais méthodologiques pourraient avoir influencés les résultats en focalisant l'attention sur des dispositions secondaires et au préjudice de priorités.
Identification des solutions	Le projet a-t-il atteint son objectif d'identification d'actions consensuelles entre agriculteurs et administration?	Les acteurs les plus influents ou les plus nombreux pourraient avoir imposés leur vue lors des ateliers

Effets induits et apprentissages

Il est aussi sans doute encore trop tôt pour évaluer de manière satisfaisante les effets induits et les apprentissages, individuels et collectifs, résultant des interventions. Un investissement important a cependant été consenti sur différents objectifs de transformation visés par le projet de façon à pouvoir disposer d'un état des lieux assez complet à cette étape intermédiaire sur les capacités et les valeurs, individuels et collectives, et la qualité des interactions entre les différentes catégories d'acteurs locaux.

Thèmes	Composantes	Questions posées	Motivation
Capacités individuelles des participants	Compréhension et perception de la démarche	Y a-t-il eu des changements de perception sur le projet au cours du processus ? Les participants ont-ils adhéré aux objectifs de la démarche ?	Les participants peuvent ne pas être convaincus de l'utilité du processus, et ne pas être prêts à s'engager pour la suite
	Acquisition de nouveaux savoirs	Les participants ont-ils acquis de nouvelles connaissances au cours du processus? En particulier dans quels domaines ?	Les acteurs locaux ne maîtrisent pas toutes les dimensions techniques, financières ou administratives du fonctionnement des GDA et de la gestion des périmètres publics irrigués
	Modification du cadre de référence	Les perceptions des participants sur les problèmes et les solutions ont-elles évoluées au cours du processus?	Les acteurs locaux restent très influencés par leur propre situation et peinent à percevoir la globalité des problèmes rencontrés pour assurer la pérennité des systèmes d'irrigation
	Modification des comportements individuels	Avez-vous observé des changements de comportement des participants au cours du processus?	Certains participants manquent de capacités ou de volonté à s'engager dans un processus collectif.
Valeurs collectives et relations interpersonnelles	Implication dans l'action collective	Le projet a-t-il renforcé la capacité des différents acteurs à définir et traiter les problèmes collectivement?	La concertation apparaît difficile en raison d'un manque d'expérience individuelle et collective.

Atmosphère	L'intervention du PAP-AGIR a-t-il aidé à détendre l'atmosphère dans le GDA ou entre les GDA et l'Administration? favorisé le désamorçage des conflits ?	Certaines tensions sont manifestes entre acteurs locaux
Empathie	Les participants prennent-ils mieux conscience du point de vue des autres ?	Une meilleure compréhension du point de vue de l'autre est indispensable à la recherche de solutions partagées
Sentiment d'appartenance	Le sentiment d'appartenance au GDA s'est-il développé à la faveur du processus ?	Les agriculteurs manifestent parfois un sentiment de défiance et considèrent que le GDA est subordonné à l'administration
Communication & partage d'information	La communication et le partage d'information se sont-ils développés à la faveur du processus ? Au sein du GDA ? Entre GDA et CRDA ?	La communication au sein du GDA et entre GDA et CRDA apparaît lacunaire et pénalise la recherche de solutions partagées.
Confiance mutuelle	La confiance au sein du GDA et entre GDA et CRDA a-t-elle été consolidée à la faveur du processus ?	
Respect des règles	Le respect de règles collectives liées au fonctionnement du GDA et à la gestion du périmètre irrigué a-t-il été renforcé à la faveur du processus ?	Les règles et contrats en vigueur (contrats de gérance et d'abonnement, statut et règlement intérieur) restent souvent méconnus et inappliqués par les intéressés.
Intérêt porté aux biens communs	Le respect des infrastructures (réseau hydraulique ...) et ressources (eau ...) communes s'est-il développé à la faveur du processus ?	Des dégradations des aménagements et des gaspillages d'eau demeurent dans certaines situations.

4.6.3. Méthodologie

Les informations collectées résultent de différentes approches complémentaires menées dans le cadre du projet.

La première approche d'évaluation (*in itinervis*) résulte du suivi réalisé tout au long du processus lors des visites de terrain et des différents ateliers. Ces observations permettent principalement de se forger une impression générale sur le degré de réussite du projet par rapport à ses différents objectifs.

La seconde approche d'évaluation (*ex-post*) repose sur les entretiens individuels menés à l'issue du processus de planification stratégique sur les différents thèmes de la grille d'analyse auprès d'un échantillon de 42 participants aux ateliers :

- Agriculteurs, membres du conseil d'administration et personnels des GDA de Tobias (Bizerte), Chott Meriem (Sousse), Zaouit Jedidi (Nabeul), Ajilet (Mahdia) et Laaroussa (Siliana). En raison des difficultés rencontrées et de la faible mobilisation des agriculteurs sur le périmètre de Brahmi, nous n'avons pas procédé aux entretiens dans le gouvernorat de Jendouba ;

- Acteurs institutionnels des gouvernorats de Bizerte, Sousse, Nabeul, Mahdia, Siliana et Jendouba. Il s'agissait essentiellement d'agents des CRDA, mais aussi de l'AVFA et de la direction régionale des finances du gouvernorat de Sousse ;
- 3 consultants animateurs contractés dans le cadre du PAP-AGIR.

Les résultats des enquêtes ont aussi été enrichis à partir des résultats du second atelier national du PAP-AGIR organisés à Sousse les 3 et 4 avril 2013. 3 groupes de travail ont été constitués de représentants des GDA, des CRDA et autres acteurs (administration centrale, experts et chercheurs) pour échanger entre pairs sur le fonctionnement des GDA, les relations au sein du GDA et entre les GDA et les CRDA, et exprimer leur point de vue sur les méthodes d'intervention du PAP-AGIR. La restitution des travaux des groupes de travail a été suivie d'une discussion générale en session plénière. Le compte-rendu de cet atelier est présenté en annexe de ce document.

4.6.4. Evaluation de la méthodologie d'intervention et du travail d'animation

Explication de la démarche et du projet

La compréhension du projet, de ses objectifs et de la démarche est hétérogène selon les participants. Et l'assimilation se fait d'une manière progressive pour tous les acteurs avec la succession des ateliers. Le fait que le projet ne contribue pas, techniquement et financièrement, à des réalisations concrètes déconcerte les acteurs locaux, en particulier les agriculteurs.

« Je ne comprends pas très bien où le projet aboutit. Les problèmes de l'eau et des pistes agricoles sont toujours les mêmes » (agriculteur du GDA de Zaouit Jedidi)

« Ma vision ne changera que lorsqu'il y'aura des actions concrètes, mais n'empêche que pour le PAP-AGIR je garde espoir que ça puisse réussir. » (Agriculteur à Siliana)

« J'ai constaté que nous devons résoudre nous-mêmes nos propres problèmes. Les problèmes nous ont été retournés, alors que je m'attendais à ce que le projet contribue à les résoudre. » (Personnel du GDA de Chott Meriem)

Cependant, la plupart de ceux qui ont compris apprécient la démarche.

« La méthode est nouvelle. Avant, tout venait d'en haut. Là on commence par la base, et on se met tous d'accord sur les problèmes et sur les objectifs à atteindre... J'apprécie bien la méthodologie et souhaite qu'elle soit généralisée à tous les domaines en Tunisie. Ça aide à résoudre les problèmes à moyen et long terme » (directeur technique)

Convaincu de l'importance de l'apport du projet, et de par leur position et leur relation de confiance avec les agriculteurs, certains directeurs techniques ont pris l'initiative de contribuer à la facilitation du transfert et de l'assimilation des informations apportées par le PAP-AGIR :

« Pour moi tout est clair, mais j'ai dû faire un effort supplémentaire pour véhiculer les informations aux agriculteurs, tout d'abord, parce qu'ils ont confiance en moi, et puis parce que je suis conscient de l'importance de ce type de projet. Personnellement, je voulais stimuler la conscience des exploitants par rapport à l'importance de l'amélioration de la situation du PI » (directeur technique du GDA El Mostakbal à Ajilet)

Les acteurs institutionnels, et plus particulièrement les agents du CRDA, montrent une bonne compréhension des objectifs et de la méthodologie d'intervention du projet. Si seulement 50% d'entre eux estimaient comprendre les objectifs et la méthodologie d'intervention à l'occasion du premier atelier national de lancement du PAPAGIR en juin 2011, la plupart avait assimilé la démarche du projet lors des entretiens faisant suite à l'organisation des ateliers. Cependant, certains déclarent que la suite de cette première phase et la manière dont seront évalués les résultats du projet restent floues :

« J'ai bien assimilé en quoi consiste le projet et ses objectifs, la méthode d'intervention pour la première phase est claire mais les actions que va entreprendre le projet pour la deuxième phase restent quand-même floues dans ma tête » (agent du CRDA de Jendouba)

« Le projet ainsi que la méthode d'intervention sont claires, par contre les objectifs le sont moins, en effet, à mon sens le projet n'a pas adopté des indicateurs objectivement vérifiables »

En vue d'améliorer la compréhension de la démarche, différentes pistes peuvent être identifiées :

- Utiliser des supports de communication, conçus en langue arabe et facilement accessibles pour les acteurs locaux. Ces supports pourraient servir pendant les ateliers (affiches...) et en dehors des ateliers (flyers, posters...). Les animateurs des ateliers ont élaboré chacun progressivement un discours compréhensible par les acteurs locaux ;
- Avoir recours à des relais susceptibles de porter le discours du PAPAGIR auprès des acteurs locaux. Les directeurs techniques des GDA pourraient ainsi jouer un rôle particulier :
« La plupart d'entre eux s'estiment très impliqués dans le projet (contacts avec les agriculteurs, organisation des rencontres, relais d'informations ...), mais sans pour autant comprendre complètement le projet, ses visées, ce qui est attendu des partenaires » (compte rendu de l'atelier national organisé à Hammamet en juin 2011)
- Faire un effort supplémentaire d'explication sur la posture du PAP-AGIR qui ne s'engage pas dans la réalisation des actions mais concentre ses efforts sur l'accompagnement des acteurs locaux.
- Renforcer la présence du projet auprès de ses interlocuteurs, les visites fréquentes de terrain permettant ainsi aux différents acteurs de ne pas perdre le fil des idées.

Influence du contexte

Les participants aux ateliers ont pu être temporairement et localement préoccupés par des événements conjoncturels, et avoir été détournés des problèmes structurels lors des ateliers. On pourra citer à titre d'exemples :

- La situation de pénurie d'eau des périmètres alimentés à partir du barrage Nebhana au printemps 2011 (GDA de Balaoum et Chott Meriem) ;
« Le problème de la pénurie en eau a influencé les discours. » (Personnel du GDA de Chott Meriem)
- Les inondations intervenues dans la basse vallée de la Medjerda pendant l'hiver 2011-2012 (GDA de Tobias et d'El Wifek) ;
« Les circonstances influencent les discussions, même inconsciemment. La question du drainage a prévalu lors des discussions car il y a eu des inondations. » (Agriculteur du GDA de Tobias)
- Des coupures d'électricité pendant l'été 2012 ;
« L'antagonisme et la concurrence au niveau des ressources a provoqué un tiraillement. Les agriculteurs ne sont pas tranquilles quant à la pérennité de la ressource. » (Agent du CRDA de Nabeul)
- ...

Ce sont surtout les modalités antérieures de création et de fonctionnement des GDA qui déterminent le contexte de réalisation des ateliers et la capacité à dialoguer et à atteindre une vision partagée des problèmes et des solutions entre les différentes catégories d'acteurs. Les conditions de dialogue sont apparues dégradées dans de nombreux GDA, mais également entre GDA et administration. Ces différents aspects ont été développés précédemment dans un chapitre dédié à l'analyse de la situation des GDA.

Dans ce contexte, la révolution de janvier 2011 a eu des effets divers. D'un côté, l'intervention du projet a été favorisée dans un climat caractérisé par une certaine ouverture et une plus grande liberté d'expression. En même temps, les agriculteurs ont généralement adopté une posture revendicative, aussi jugés d'indisciplinée par l'administration. Ainsi, les agriculteurs ont-ils pu remettre en cause la légitimité des GDA et des conseils d'administration considérés comme

subordonnés aux autorités locales et à l'administration. L'organisation des assemblées générales et le renouvellement des conseils d'administration s'est avéré comme un processus hétérogène, certains GDA ayant poursuivi leurs activités sans encombre, tandis que la situation peut ne pas encore être normalisée dans d'autres. Les situations observées dans les gouvernorats de Siliana et Jendouba se sont avérées particulièrement perturbées et de nombreux agriculteurs ont le plus souvent refusé de payer les redevances en aggravant ainsi les situations d'endettement.

« Le projet est intervenu après la révolution. Ceci a permis la liberté d'expression. L'administration a reconnu certaines défaillances. Cependant, les agriculteurs deviennent plus exigeants. L'administration assume davantage ses responsabilités, accepte les critiques, applique davantage la réglementation. » (Agent du CRDA de Sousse).

« La conjoncture politique a eu des répercussions positives. Les agriculteurs s'exprimaient avec plus de spontanéité, sans pression. En outre, les agriculteurs ont fait des réclamations sur lesquelles ils se réservaient auparavant. L'Administration au aussi changé son attitude : plus ouverte. » (Agriculteurs du GDA de Chott Meriem)

« La révolution a eu de l'influence car les agriculteurs sont devenus moins disciplinés. » (Personnel du GDA de Zaouit Jdidi)

« La révolution a permis de renforcer la liberté d'expression et de décortiquer la situation du GDA surtout en ce qui concerne la relation entre administration et GDA. » (Agriculteur du GDA de Laroussa)

« La révolution a eu un double impact, d'une part les lois sont moins respectées, et d'autres part, il y a plus de liberté d'expression, les agriculteurs peuvent défendre leurs points de vue. » (Agriculteur du GDA d'Ajilet)

« La révolution a orienté les discours vers des problèmes comme le prix de l'eau, à court terme. Sans ça, on se serait penché vers de problèmes de développement (pratiques culturelles...) " (Personnel du GDA de Tobias) »

Les acteurs locaux sont aussi apparus las et démobilisés :

« Y en a marre de toutes ces réunions qui ne servent à rien » (Plusieurs agriculteurs et agents des GDA)

« Les agriculteurs ne veulent plus assister aux ateliers, et refusent parfois de discuter avec les responsables. Avant la révolution la situation était meilleure, et si les différents acteurs ne communiquent pas, les problèmes ne peuvent même pas être identifiés pour pouvoir être résolus. » (Agent du CRDA de Jendouba)

Mobilisation des agriculteurs

La manière de procéder du projet a progressivement évolué au cours du processus. Le contact direct avec les agriculteurs est vite apparu inutile et fastidieux. Avoir recours au GDA facilite l'accès aux agriculteurs tout en renforçant les relations entre GDA et agriculteurs, et les rapports de confiance avec le projet.

« Entrer en contact individuellement avec chaque participant était initialement une méthode adaptée à la situation de la plupart des GDA en 2011, caractérisée par un conflit entre agriculteurs et GDA. Par la suite, les GDA ont acquis une nouvelle légitimité, et il est devenu normal de solliciter la médiation du GDA » (animateur PAPAGIR)

« Il faut impliquer le CRDA également, vu leur connaissance du terrain et des agriculteurs. Il en est de même pour les autorités locales. Le départ doit être institutionnalisé : réunion de démarrage, lors de laquelle le choix des catégories d'agriculteurs se discute et le programme fixé. » (Animateur PAPAGIR)

Dans un souci de mobilisation, l'équipe du projet a multiplié les contacts téléphoniques avec les participants. Mais ce type de démarche conduit à s'interroger sur le meilleur compromis entre

l'obligation de moyens, d'une part, et le respect du caractère volontaire de la participation, d'autre part.

« Le nombre de coups de fils qu'on a passé à chaque fois à chaque agriculteurs, peut biaiser le message » (Animateur PAPAGIR)

Le choix du lieu est à chaque fois le fruit d'un compromis entre de multiples critères de proximité, de confort, de neutralité entre les acteurs ... En tout cas, il semble nécessaire que ce choix soit fait en concertation avec le GDA et les agriculteurs.

« Il y a des difficultés pour trouver un lieu qui fait l'unanimité. » (Animateur PAPAGIR)

Le choix de la date et de l'heure est aussi une dimension importante de la réussite des ateliers afin de s'adapter à la disponibilité des agriculteurs. Certains ateliers ont dû être reportés faute d'un nombre suffisant de participants occupés par d'autres activités (semis inopiné de pomme de terre en raison de la pluie à Ras Jbel ...), ou retardés car l'horaire n'était pas adapté aux activités agricoles (récoltes de tomate à Ajilet, ou traite matinale à El Wifek ne permettant pas aux agriculteurs d'être disponibles en début de matinée). Une concertation préalable apparaît dans tous les cas nécessaire.

Représentativité des participants

Faute de temps, l'identification de groupes d'intérêt commun prévue initialement pour l'organisation des premiers ateliers d'agriculteurs a été progressivement délaissée. La composition des groupes de travail est restée intuitive et fondée sur des critères simples comme la taille des exploitations, les principales cultures Certains groupes ont été difficiles à mobiliser, en particulier ceux qui ne croient pas à l'action collective, notamment des agriculteurs marginalisés, ou encore ceux qui estiment ne pas en avoir besoin comme les grands entrepreneurs agricoles. Face à ces interrogations, certains acteurs ont fait des observations :

« Les critères adoptés pour le choix des groupes d'agriculteurs ne sont pas pertinents ce qui a fait que ces groupes n'ont pas représenté la diversité des agriculteurs concernés. J'aurais aimé que l'atelier concernant le groupe des agriculteurs privés ait lieu pour qu'ils puissent donner leurs avis, étant donné qu'ils constituent une masse importante. » (Agriculteur à Siliana)

« Il aurait été intéressant de former un groupe d'agricultrices. » (Agent du CRDA de Mahdia)

« La typologie est toujours subjective. Une éventuelle typologie devrait être faite en fonction des conflits. » (Animateur du PAPAGIR)

« Les conditions d'un grand agriculteur ne sont pas les mêmes que celle d'un petit agriculteur. La division selon la superficie est bonne. » (Personnel du GDA de Zaouit Jdidi)

« Le critère que j'aurais choisi concerne les pratiques agricoles: les agriculteurs pratiquant des cultures d'été, ceux qui pratiquent l'élevage et les agriculteurs diversifiant les activités. Ce sont ces derniers qui assurent la meilleure gestion. Il y a un autre critère: les propriétaires et les agriculteurs temporaires, qui sont moins concernés. » (Agriculteur du GDA de Tobias)

Compte-tenu du nombre maximal prévu d'une quinzaine de participants par atelier, former plusieurs groupes permet de toucher une population plus importante. Le nombre des agriculteurs impliqués dans le processus a cependant été jugé trop faible par l'administration pendant des ateliers et lors du 2^{ème} atelier national. La volonté du projet n'était pas tant la représentativité ou le nombre des participants, mais plutôt une diversité suffisante permettant d'intégrer la quasi-totalité des points de vue.

Le projet a connu certaines difficultés dans la mobilisation de certains acteurs autres que les agents des CRDA :

« Il est vrai que les personnes invitées sont concernées par les différents problèmes discutés mais il manque les personnes ressources disposant du pouvoir décisif pour la résolution des problèmes » (agent du CRDA de Jendouba).

Adaptation de la méthodologie

La méthodologie initialement établie par l'équipe du projet a été adaptée tout au long du processus sur plusieurs aspects.

« L'organisation générale de la démarche était satisfaisante. En effet, elle donne le choix et la liberté d'adapter le processus au contexte. » (Animateur du PAPAGIR)

Ces adaptations ont été présentées précédemment dans deux chapitres dédiés à l'adaptation de la méthodologie d'intervention et à la mobilisation des agriculteurs.

Il convient aussi de relever que les pratiques ne sont pas homogènes entre les animateurs en fonction de leur expérience et sensibilité propres. Il semble préférable de laisser le soin aux animateurs de s'approprier les propositions méthodologiques, et d'organiser périodiquement des échanges d'expérience entre les animateurs et l'équipe du projet.

« Il faut être pragmatique et ne pas construire la démarche à partir de préjugés. Par exemple: l'organisation des ateliers au sein des bureaux du CTV à Maizia. » (Animateur du PAPAGIR)

Qualité de l'accompagnement

De façon quasi-unanime, le déroulement du processus est jugé trop lent et discontinu :

« Il y a eu trop de coupures entre les interventions. Après une absence de plusieurs mois, il y a beaucoup de pertes. Le projet devrait assurer au moins des visites mensuelles et donner des nouvelles. » (Directeur technique.)

L'intervalle entre les ateliers a dépassé dans certains cas les 6 mois à l'exemple du GDA de Balaoum. Mais ce qui a été le plus critiqué par les agriculteurs et personnel des GDA est le fait que l'équipe du projet n'a pas été en mesure de mettre en œuvre rapidement les propositions issues des ateliers multi-acteurs. Il a fallu près d'un an après les premiers ateliers multi-acteurs (organisés en mai 2012) pour que l'équipe du projet reprenne contact avec les différents acteurs en vue d'organiser concrètement la suite. En outre, la disparité de l'avancement du projet dans les différents terrains a été critiquée par les GDA lors du deuxième atelier national.

« Personnellement je ne suis pas très satisfait par rapport à l'organisation des ateliers, ils n'ont pas été assez régulier à mon sens, et le plan d'action n'affiche pas une continuité et une clarté des actions dans le temps. » (Agent du CRDA de Jendouba)

L'équipe du projet n'a pas su non plus garder un contact très régulier et une proximité avec les différents terrains, notamment en cas de problème. Plus d'accompagnement aurait été nécessaire, en donnant des signaux positifs comme une aide apportée à la résolution des problèmes rencontrés.

Les participants ont noté des insuffisances dans les délais de transmission et la qualité des comptes-rendus des ateliers. Certains se sont plaints d'avoir reçu les comptes rendus trop tardivement, ou de ne les avoir pas reçus du tout.

« Les comptes rendus n'ont pas été remis au début de l'atelier la plupart du temps. C'était un peu tard pour les lire » (agent du CRDA de Bizerte)

« J'ai reçu les comptes-rendus, mais qui étaient en français. Je n'y comprends pas grand-chose. » (Agriculteur du GDA de Zaouit Jedidi)

"Personnellement je n'ai reçu aucun compte rendu et, parfois, les collègues au niveau du CRDA ne m'informent de certaines nouveautés que lorsque je me rends aux locaux, et pourtant je suis proche des agriculteurs et je peux être bénéfique en ce qui concerne l'intervention des différents acteurs." (Agent du CTV de Brahmi)

Qualité de la participation

Selon le tempérament des agriculteurs, leurs motivations sont diverses mais sincères. La plupart déclarent vouloir s'impliquer et donner de l'importance à leur participation. Dans le cas particulier d'El Wifek, nous avons pu observer la participation spontanée de nombreux agriculteurs informés par

le bouche à oreille ; cela démontre leur propension à la discussion et à la participation à la vie collective du GDA.

« J'aime bien dialoguer et chercher les solutions. Il y a un suivi avec le projet. C'est une occasion pour améliorer les conditions de dialogue. » (Agriculteur du GDA de Tobias)

« Ce qui m'a encouragé à participer c'était moderniser mon travail, aider à promouvoir mon périmètre et corriger ses défauts, apprendre de nouveaux éléments... » (Agriculteur du GDA de Tobias)

« Le but de ma participation a été de pouvoir participer au développement de la région et à mon développement personnel » (Agriculteur du GDA d'Ajilet)

« Je voulais participer à la démarche afin de mieux connaître le fonctionnement du GDA. Je me suis investi et, lors des différents ateliers, j'ai pu m'exprimer sur les différentes questions qui me préoccupaient et l'équipe a, effectivement, pris mes attentes en considération » (Agriculteur du GDA d'Ajilet)

Dans d'autres situations, les difficultés s'accumulent, les agriculteurs n'accordent pas grande légitimité au GDA et la participation des agriculteurs est aléatoire. Dans le cas particulier du périmètre de Brahmi, la plupart n'ont pas accepté de participer, et manifestent ainsi leur défiance vis-à-vis du GDA et de l'administration.

« Mon intérêt à participer à la démarche était essentiellement de trouver une solution au problème d'endettement des agriculteurs qui est à la base de tous les autres problèmes. » (Agriculteur du GDA de Rabiaa)

Les attentes de certains agriculteurs dépassent le cadre d'intervention du projet comme par exemple un besoin d'appui technique, des revendications sur le prix des intrants... Certains agriculteurs ont d'ailleurs abandonné le projet en cours. Cet abandon pourrait être dû à l'incompréhension initiale du projet ou encore par un sentiment que leur point de vue est marginalisé.

Il semble enfin nécessaire de souligner une mobilisation variable dans le temps et selon les terrains. Sur certains terrains comme le GDA de Chott Meriem, l'intérêt s'est manifesté progressivement pour atteindre son plus haut niveau à l'issue de l'atelier multi-acteur. Dans d'autres comme dans le cas du périmètre d'Ajilet, les agriculteurs étaient initialement nombreux, puis se sont progressivement démobilisés. La participation effective apparaît comme un baromètre de la capacité du projet à se faire comprendre et à intéresser les agriculteurs.

Les membres du personnel du GDA apparaissent surtout curieux de découvrir la démarche du projet. Deux vulgarisateurs nouvellement embauchés ont trouvé que le projet était une belle opportunité pour s'impliquer dans les affaires du GDA et trouver leur place.

« J'ai participé aux ateliers pour découvrir la méthode qui sera appliquée, une méthode qui part de la base. J'espère que le projet pourra appuyer le GDA pour l'aider à sortir des grands problèmes auxquels il est confronté. » (Directeur technique)

« J'ai l'ambition de connaître beaucoup de choses. J'ai démarré mon travail au sein du GDA en même temps que le PAP-AGIR. C'était une occasion pour m'impliquer. » (Vulgarisateur GDA de Zaouit Jdidi)

« Inciter les agriculteurs à participer et évoquer les problèmes que vit le GDA est une bonne chose. Je pense qu'avec davantage de dialogue avec l'administration, comme cela a été le cas lors de l'atelier multi-acteur, la situation serait meilleure. » (Directeur du GDA d'Ajilet)

De même, certains agents du CRDA expriment leur intérêt pour des nouvelles méthodes de travail. En outre, les nouveaux agents du CRDA, nouvellement recrutés ou récemment affectés dans la région, sont motivés par une meilleure connaissance du terrain et des GDA. D'autres cependant, déclarent se sentir obligés de participer suite à la réception d'une invitation officielle du ministère de l'agriculture. Les agents des CRDA apparaissent dans une position ambiguë entre leur sentiment d'une responsabilité de l'administration dans le fonctionnement des associations d'irrigants et la gestion performante du périmètre public irrigué, et le constat que l'état ne dispose plus des moyens

humains et financiers permettant de mener à bien ce type d'action. La perspective d'un développement des capacités et d'une autonomisation des GDA leur apparaît donc comme une voie possible et un motif d'adhésion aux objectifs et à la méthodologie utilisée par le PAPAGIR dans ce contexte.

« Plusieurs points ont suscité mon attention pour ce projet et m'ont encouragé à participer dans cette démarche. La réussite des associations d'irrigants dépend de la résolution d'un problème qui accable les différents acteurs depuis bien longtemps : celle de la relation administration-agriculteurs. Davantage d'autonomie des GDA désengagerait les agents de l'administration des tâches de police des eaux et leur permettrait de se focaliser davantage sur l'aspect vulgarisation. » (Agent du CTV de Brahmi)

"A travers ma participation à la démarche je visais un changement de mentalité des différents acteurs, car je suis convaincu que c'est la base de la réussite de toutes stratégies de développement. » (Agent du CRDA de Jendouba)

« A travers ma participation à la démarche, je visais une amélioration de la relation administration agriculteurs, étant donné que cette situation sera la base de toute volonté d'évolution en matière de développement. » (Agent du CRDA de Siliana)

« Le point fort du projet est qu'il permet d'identifier les problèmes autres que techniques et que les solutions émanent des agriculteurs. » (CRDA de Mahdia)

« Mon intérêt à participer à la démarche réside dans sa nouveauté. Il repose sur une mobilisation de différents acteurs et améliore ma capacité à gérer les problèmes plus efficacement. » (CRDA de Mahdia)

« Nous vivons en Tunisie une période transitoire... Mais certains responsables de l'Administration ne sont pas prêts à lâcher le contrôle. Le PAP-AGIR va permettre de donner un nouveau souffle au GDA. » (CRDA de Sousse)

« Le projet est l'occasion de se familiariser avec les préoccupations des GDA et des agriculteurs. Il permet de mettre en contact direct les différents partenaires et de créer un climat de confiance. » (CRDA de Nabeul)

La grande majorité des participants considèrent que leurs attentes ont bien été prises en compte au cours du processus, les réserves exprimées étant liées à l'absence de résultats concrets à ce stade.

Appui aux animateurs

Les animateurs contractés par le PAP-AGIR ont reçu une formation et un accompagnement de la part des experts LISODE. Cette formation a comporté une dimension théorique et une mise en situation lors des différentes sessions d'atelier sur les deux premiers terrains abordés que sont les GDA de Tobias et de Chott Meriem.

« En ce qui concerne la formation, on a eu la chance de travailler avec des gens d'une expérience de terrain et d'une compétence très élevées qui nous ont emmenés à la découverte de méthodes et d'astuces susceptibles de faire réussir le travail d'animation et des animateurs. Cependant, les échanges n'étaient pas assez réguliers. » (Animateur du PAPAGIR)

L'accompagnement a ensuite manqué de régularité en raison de l'éloignement géographique, mais aussi au manque d'initiative des animateurs pour solliciter de l'appui à distance proposé par les experts LISODE.

4.6.5. Evaluation du travail d'animation

Transparence

La majorité des participants a reconnu la transparence du projet quant aux objectifs, à la démarche, à la nature de son implication, ... Reste que certains demeurent insatisfaits par rapport à quelques points, notamment la programmation des interventions, ou encore un manque de visibilité sur les suites du projet.

« L'équipe du PAP-AGIR a été transparente depuis le début des activités sauf pour la programmation des interventions, l'information arrivait en retard et il y avait des contraintes d'adaptation des activités des différents partenaires » (Agent du CRDA de Mahdia).

Il y a eu parfois des soupçons d'arrière-pensées et une crainte réciproque de manipulation entre l'équipe du projet, le CRDA et le GDA. C'était notamment le cas des visites préparatoires. En effet, l'administration et les représentants du GDA ont parfois mal pris le fait que l'équipe du projet souhaite se rendre seule sur le terrain sans passer par eux. En même temps, l'équipe du projet était dans la crainte d'être dirigée dans la sélection des agriculteurs si elle passait par ces institutions. Cette suspicion initiale a progressivement été levée en même temps que la compréhension sur les objectifs et la démarche du projet s'améliorait.

Enfin, certains ont reproché le manque de communication pouvant rendre le projet visible : pas de logo, pas de distribution de supports...

Neutralité

La posture de neutralité est bien comprise par les participants qui n'ont pas hésité à pointer le moindre écart lorsque les animateurs étaient soupçonnés d'orienter les débats.

« L'animateur n'a pas toujours été neutre lors des discussions, il lui est arrivé d'exprimer son point de vue. Il a parfois tendance à ne pas privilégier les idées des participants. » (Agent du CRDA de Mahdia)

"Les animateurs ont essayé d'influencer les discours des agriculteurs, par exemple lors d'un exercice sur la part du coût de l'eau dans les charges totales d'exploitation. Ils ont tendu une sorte de piège." (Agriculteur du GDA de Tobias)

Certains participants reconnaissent aussi que l'intervention des animateurs est parfois rendu nécessaire afin de favoriser le bon déroulement des ateliers ou d'éviter les dérapages de certains acteurs. Il s'agit d'un exercice exigeant pour les animateurs, qui perdent parfois ponctuellement le contrôle.

« Ça m'arrive de m'impliquer de manière sans doute excessive ... mais cela traduit aussi l'engagement de l'animateur. » (Animateur du PAPAGIR)

« Il arrivait parfois à l'animateur d'orienter les discussions sans donner son avis, mais, au bout du compte, il privilégiait les idées des participants. » (Autre agent du CRDA de Mahdia)

« L'animateur n'a pas orienté la discussion et influencé les points de vue exprimés. Il a juste, parfois, essayé de recadrer les participants qui ont souvent tendance à dévier par rapport au sujet principal, surtout les agriculteurs qui trouvent que ce type d'ateliers, avec la présence d'acteurs administratifs, représente une occasion pour exposer tous leurs problèmes en bloc. Sinon, il n'a pas exprimé son avis, au contraire, il a toujours privilégié les idées des participants. »

Plus significative est l'impression des agents de l'administration que le projet cherche à privilégier les agriculteurs.

« Les animateurs ne peuvent pas être neutres à 100%. Il y a un parti pris pour les GDA et encore plus pour les agriculteurs. Ça découle des objectifs même du projet. » (Agent du CRDA de Nabeul)

Sur ce point, on peut se poser la question si c'est la neutralité des animateurs pendant les ateliers qui est remise en question, ou la démarche générale du projet qui vise effectivement à contrarier une situation initiale jugée asymétrique, et où l'administration tend à imposer son point de vue.

Equité

La facilitation vise effectivement à renforcer la parole des plus faibles, et réduire les différentes formes d'asymétrie. La plupart des participants reconnaissent que chacun a eu l'occasion de s'exprimer librement sans aucune contrainte. Certains vont même jusqu'à exprimer leur satisfaction

d'avoir eu l'occasion de discuter avec certaines personnes de l'administration jugées « biens placées » :

« Pendant les ateliers, il y a eu un échange intéressant, et pour ma part j'ai eu l'occasion de communiquer tous les problèmes qui me préoccupaient, même avec des hauts placés du ministère. » (Agriculteur de Mahdia)

Le bureau d'étude LISODE a mené une expertise dans le cadre du PAP-AGIR et dans son rapport final, il mentionne quelques témoignages des acteurs locaux :

"Au-delà du nouveau contexte politique qui a offert une liberté de parole à tous les tunisiens, le programme PAP-AGIR a en plus permis aux différentes parties prenantes de s'exprimer dans un cadre coopératif et constructif. "

« J'ai aimé le climat démocratique, on est sorti de l'époque du tais-toi, ne dis pas ça, ne dis pas ci (...) Actuellement l'agriculteur peut s'exprimer en tout liberté, il est écouté ».

« C'est bien d'arriver à un rapprochement des points de vue. Nous avons tous des angles de vues différents, mais qui peuvent converger ».

Le fait de prendre la parole devant ses pairs a dans un premier temps permis aux participants de structurer leur discours, de l'affiner et de le rendre accessible et crédible.

« Lors de l'atelier GDA à Tobias nous avons constaté, à la fin, une convergence quasi totale entre les conclusions auxquelles sont arrivés les agriculteurs d'un côté et le personnel du GDA de l'autre. Pour l'atelier multi-acteurs, nous avons fait une préparation avec un représentant de chaque partie prenante (agriculteurs, GDA et CRDA) pour qu'ils fassent une restitution des principales idées qui se sont dégagées, afin de les rendre compréhensible par une assistance qui n'a pas participé à leur travail. Les restitutions se sont déroulées convenablement et la compréhension mutuelle a été garantie ».

On note, cependant, qu'il y a généralement un déséquilibre engendré par la capacité hétérogène des gens à s'exprimer, d'une part, et par le fait que certains ont tendance à accaparer la parole, d'autre part. En outre, le temps dédié aux discussions est limité. On peut se demander si les « plus faibles » ont pu participer aux ateliers.

Outils mobilisés

Les animateurs ont évalué les outils utilisés lors des ateliers comme suit:

- La cartographie participative :

"C'était un moment important lors des ateliers. Ca décontracte les gens et permet de visualiser les problématiques. "

- L'utilisation des cartons:

« C'est une bonne méthode pour produire un maximum d'idées. Bien que tous les participants ne souhaitent pas écrire, tous ont participé. »

- L'arbre à problèmes:

« L'arbre à problèmes est un moyen facile à utiliser, efficace et accessible à toutes les catégories d'acteurs. Il est utile, organisé et schématisé. "

Le recours à d'autres outils est plus controversé parmi les animateurs eux-mêmes :

- Le jeu de rôles:

« C'est un outil efficace pour augmenter l'empathie des acteurs face au vécu des autres partenaires du projet. »

« Le jeu de rôles n'est pas facile à préparer, ça prend beaucoup de temps. »

- Les brise-glace:

« Ce sont des outils incontournables pour initier un travail de groupe et instaurer un climat de coopération et d'ouverture vers l'interaction. »

« Le brise-glace ne sert à rien et des participants sont sceptiques. »

Qualité des interactions

Les ateliers ont été caractérisés par une ambiance décontractée et une écoute mutuelle. Les participants déclarent avoir compris le point de vue des autres, et la recherche d'une convergence des points de vue est approuvée.

La préparation progressive des acteurs à la confrontation lors des ateliers multi-acteurs en est une des raisons. Les premiers ateliers ont permis aux agriculteurs de se préparer et d'adopter une position commune et solidaire vis-à-vis de l'administration. L'administration a aussi pu prendre connaissance des points de vue des agriculteurs à l'avance, et se préparer.

De plus, les techniques de facilitations semblent avoir atteint leur objectif :

« L'utilisation des cartons a permis de structurer les idées et de neutraliser les propos controversés ou susceptibles de déclencher les polémiques et faciliter l'accord et la concordance au sein du groupe. » (Animateur du PAPAGIR)

Dans son rapport final, LISODE ajoute que *« les ateliers réunissant différents types d'acteurs ont permis de faire bouger les positions de certains. En effet, notre diagnostic initial a révélé que les perceptions que se faisaient les différents acteurs les uns des autres étaient très variables, et parfois très négatives et éloignées de la réalité »*. Les ateliers ont ainsi permis de casser certains stéréotypes, en confrontant les perceptions avec la réalité. Grâce à la confiance instaurée dans le cadre des ateliers, les échanges en public ont permis de partager les torts et les responsabilités, étape indispensable pour faire évoluer les discours et co-construire des solutions consensuelles. Certains ont sincèrement apprécié les échanges entre les différentes catégories d'acteurs et aurait préféré qu'il y ait davantage d'ateliers multi-acteurs. A Chott Meriem, nous avons assisté en plénière au *mea culpa* du CRDA sur plusieurs points, à la suite de quoi un des agriculteurs a exprimé sa joie et a mentionné :

« C'est la première fois que j'entends un tel discours de la part de l'administration depuis la révolution ! Ça fait plaisir ! ».

La prédisposition du CRDA à dialoguer et à faire avancer les choses est un facteur très positif permettant d'accélérer la démarche. Certains acteurs ont même revu leurs positions pendant l'atelier. Dans d'autres situations, les agents de l'administration restent relativement mal à l'aise par rapport à ce qu'ils perçoivent comme un changement radical, voire injustifié.

Mais certains témoignages démontrent que cela n'est pas si simple.

« Parfois il y a des agriculteurs qui essaient de perturber les ateliers, ils n'arrivaient pas encore à bien s'approprier la démarche et les objectifs du projet. » (Agriculteur de Mahdia)

"Malgré des discussions parfois un peu tendues, et malgré la volonté de certains responsables de vouloir accaparer la parole, globalement j'estime qu'il y avait de bonnes conditions de dialogue et que les ateliers se sont bien déroulés." (Agent du CRDA de Jendouba)

Les discussions restent parfois tendues comme le démontre une altercation à l'occasion du second atelier national du PAPAGIR. L'évocation du fait que l'Administration aurait besoin d'avoir recours à des sociologues pour communiquer avec les GDA a provoqué une polémique. Certains agriculteurs l'ont mal pris et estiment que tout repose dans l'attitude de l'administration. Une représentante de l'Administration centrale a précisé que ce sont les agents de l'Administration qui auraient besoin de sociologues, en vue de faire passer leurs messages aux agriculteurs.

4.6.6. Évaluation des résultats du processus

Identification et hiérarchisation des problèmes

Les résultats bruts ont été présentés précédemment. Il s'agit davantage ici de percevoir si les participants ont le sentiment que la méthodologie d'intervention favorise une identification et une hiérarchisation pertinente et équitable des problèmes rencontrés par les agriculteurs.

Une certaine convergence des points de vue est constatée, mais sans atteindre une vision totalement consensuelle. En effet, tous les problèmes évoqués n'ont pas pu être traités, et tous les acteurs n'ont pas les mêmes priorités. Certains estiment en effet que plusieurs problèmes majeurs, jugés plus importants que ceux retenus suite aux débats, ont été écartés par les participants. Le personnel de certains GDA a par exemple déploré le fait que le problème de la précarité du statut du personnel des GDA n'ait pas été retenu. Certains agents de l'Administration regrettent que les problèmes relatifs à la réglementation et les problèmes internes aux GDA ne soient pas mis en avant. Ou encore d'autres questions spécifiques, comme par exemple :

« Il y a un problème que je considère important à traiter, celui de l'entretien des compteurs. L'agriculteur n'est pas conscient de l'importance des travaux d'entretien des compteurs que le CRDA entreprenait depuis longtemps et qu'elle a arrêté de faire depuis un certain moment. Faute de moyens, on assiste actuellement à une dégradation de la situation : plus de 75% des compteurs sont bloqués, le stock de pièces de rechange dont dispose le CRDA n'est plus adapté et n'est pas remplacé, l'agent responsable de ces opérations est parti et n'a pas été remplacé, et le GDA ne dispose pas d'assez de moyens pour s'en charger. » (Agent du CTV de Jendouba)

Identification des solutions

La majorité des participants ont exprimé leur satisfaction par rapport à l'élaboration des plans d'action, et vont même jusqu'à émettre des pronostics.

« La majorité des solutions proposées sont pertinentes, réalistes, innovantes et consensuelles, et répondent aux problèmes sélectionnés. » (Agent du CRDA de Siliana)

« Je pense que le plan d'action aura essentiellement un impact sur la gestion administrative et financière, en permettant de clarifier les rôles de chacun. » (Agent du CRDA de Jendouba)

« Les résultats obtenus sont de nature à améliorer l'endettement des agriculteurs qui est à l'origine de la plupart des difficultés des associations d'irrigants dans la région de Jendouba, et avec comme conséquence de permettre au CRDA de disposer de plus de ressources et de procéder à des travaux d'aménagement du périmètre irrigué. » (Agent du CRDA de Jendouba)

Certains pensent que les solutions identifiées ne sont pas suffisantes ou sont inadaptées.

« Lors de l'atelier de Tobias, on était à côté de la plaque: les actions proposées ne répondaient pas aux problèmes. » (Animatrice du PAPAGIR)

« On n'a pas traité le problème de financement du GDA pendant les années de pénurie d'eau. Il manque des pistes concrètes pour approvisionner en eau pendant les années de sécheresse. » (Agriculteur du GDA de Chott Meriem)

« On n'est pas parvenu jusqu'à un plan d'actions opérationnel. Il n'y a pas eu assez de précisions. » (Agent du CRDA de Bizerte)

D'autres encore émettent des réserves ou considèrent que certaines actions proposées ne sont pas réalistes :

« Les solutions proposées sont plus ou moins réalistes selon les cas. Lorsque les animateurs n'ont pas procédé à une sélection raisonnée avec les participants des solutions réalisables, les participants se sont livrés à des exercices de planification qui dépassent les objectifs du projet, comme c'était le cas de Ras Jbel. » (Animateur du PAPAGIR)

« Le PAP-AGIR à lui seul ne pourra pas faire grand-chose. Il faudrait qu'il y ait d'autres programmes d'accompagnement et une continuité dans le temps de ce type d'action étant donné la lourdeur de la tâche. » (Agent du CRDA de Jendouba)

« Pour que le GDA constitue un moyen efficace d'organisation des irrigants, il faudrait que les différents acteurs, à commencer par les agriculteurs, soient conscients de l'importance de l'autonomie de leurs décisions. » (Agent du CRDA de Jendouba)

« Personnellement, j'estime que les solutions proposées ne tiennent pas compte des moyens mis à la disposition de l'administration. » (Agent du CRDA de Siliana)

« Sous prétexte d'éviter l'exclusion, on s'est trouvé en train de négocier des idées qui dépassent le cadre de réalisation du projet et les moyens disponibles. Cela pourrait remettre en cause la crédibilité des actions et la relation entre administration et agriculteurs. » (Agent du CRDA de Jendouba)

« Une proposition me paraît inadaptée au contexte régional : c'est la création d'une SMSA. Car les agriculteurs refusent de cotiser pour n'importe quelle organisation professionnelle. » (Agent du CRDA de Siliana)

Par ailleurs, les agriculteurs se plaignent parfois d'une posture ambiguë de l'administration, ou sa propension à imposer ses idées dans la mesure où elle dispose des moyens.

« Il n'y a pas eu d'engagement ferme de la part de l'administration, dont les actions dépendraient du budget. » (Agriculteur du GDA de Tobias)

« Les responsables administratifs n'étaient pas à l'écoute et imposaient leur point de vue. » (Agriculteur du GDA de Tobias).

Ces différents témoignages soulignent que les participants n'ont pas pris conscience d'être engagé dans un processus qui devra être poursuivi avant d'aboutir à la mise en œuvre effective d'un certain nombre d'actions.

4.6.7. Evaluation des effets induits et des apprentissages

A ce stade d'avancement du projet, il est encore trop tôt pour tirer des conclusions sur les effets induits. Dans ce qui suit, seuls quelques résultats préliminaires sont présentés.

Compréhension et perception de la démarche du projet

Les objectifs et la démarche ne sont que rarement assimilés par les participants dès le premier contact. Ce sont les expériences concrètes aux différentes étapes du processus qui ont permis l'apprentissage et un intérêt progressif pour le projet.

"Après la participation aux ateliers, j'ai mieux compris la philosophie et la démarche du projet. Je commence à voir le rôle du projet et ses limites. Les experts du projet essaient de tout réexpliquer à chaque occasion. L'intervention d'un acteur extérieur permet de stimuler le CRDA." (Agent du CRDA de Sousse)

« Il y a eu du travail collectif pour résoudre les problèmes du GDA, qui était favorisé par le PAP-AGIR. Nous avons appris à analyser les problèmes d'une manière claire et systémique, et avec plus d'organisation. Entre le GDA et l'Administration, il y a plus de discussions." (Personnel du GDA de Chott Meriem)

« Mon idée a changé. Je voyais ça avec une certaine méfiance au début. J'ai eu peur qu'il y ait des conflits d'intérêt ou qu'on ne parvienne pas aux objectifs. J'ai adhéré à la démarche qui met progressivement en contact les différents partenaires, et permet de réduire les risques de dérives. » (Agent du CRDA de Nabeul)

« Au début, on m'a expliqué qu'on pouvait trouver une solution technique et des aides financières pour les agriculteurs. Par la suite, j'ai compris que c'était un appui par les idées, la méthodologie... Je suis convaincu de l'utilité du projet. On va entrer dans la phase la plus importante, lors de laquelle on peut arriver à trouver des solutions aux problèmes sélectionnés." (Directeur technique)

« Au départ, je croyais que c'était une étude à faire, ensuite j'ai compris que c'était un accompagnement. Je suis prêt à m'engager, mais à la condition qu'on ressente un résultat concret. » (Agriculteur du GDA de Tobias)

« Après le dernier atelier, j'ai bien compris les ambitions du projet. Je suis convaincu de son utilité si l'Administration tient ses promesses et ses engagements. » (Agriculteur du GDA de Chott Meriem)

« Utiliser des supports pour la présentation du projet aide à son assimilation. » (Animateur du PAPAGIR).

Certains participants expriment un point de vue plus nuancé.

« Je vois que c'est un projet comme les autres. Mais il pourrait rendre plus claire la vision et permet d'approfondir certains points. » (Agent du CRDA de Nabeul)

« Je ne comprends pas très bien où le projet aboutit. Les problèmes de l'eau et des pistes agricoles sont toujours les mêmes. », (Agriculteur du GDA de Zaouit Jdidi).

Acquisition de nouveaux savoirs (savoirs techniques et compréhension améliorés)

Chacun considère généralement disposer de suffisamment d'expérience, et ne pas avoir eu besoin du projet pour acquérir de nouvelles connaissances. Mais certains reconnaissent quand même que les différents échanges qui ont eu lieu durant les ateliers ont eu un impact positif sur leur compréhension.

« Le fait de discuter d'un sujet nous enseigne des choses. C'était le cas de la qualité de l'eau, décomposition du prix de l'eau, la gestion optimale au sein d'un GDA... » (Agriculteur du GDA de Tobias)

« J'ai appris de nouveaux éléments. Par exemple les projets programmés par l'état (station de pompage...). » (Agriculteur du GDA de Zaouit Jdidi)

« Au début je croyais que l'idée de regrouper les agriculteurs sous forme d'associations émanait d'une réflexion nationale, mais à travers les échanges, j'ai compris que la Tunisie ne fais qu'appliquer une expérience mondiale. » (Agent du CTV de Brahmi)

« Les échanges avec les collègues du Génie Rural m'ont permis de mettre à jour mes connaissances concernant le code des eaux et quelques informations concernant la qualité et les quantités d'eau disponibles. » (Agent du CRDA de Jendouba)

C'est tout particulièrement le cas des participants d'institutions autres que les CRDA pour la compréhension du rôle des différents acteurs, des agents récemment affectés pour approfondir leur connaissance du terrain, ou d'autres agents du CRDA non spécialisés dans ce domaine :

« J'ai appris de nouveaux éléments sur l'exploitation et la maintenance, le cadre légal, le fonctionnement interne des GDA... » (Recette des finances de Sousse)

« J'ai fait connaissance avec d'autres personnes, d'autres GDA, et d'autres mentalités. J'ai approfondi mes connaissances sur les ressources en eau. Les problèmes sont différents selon les régions".

« A l'origine, je suis ingénieur en sciences agronomiques. Je n'ai eu aucune formation à propos des GDA et du fonctionnement des réseaux hydrauliques. Les ateliers auxquels j'ai assisté m'ont permis de mieux appréhender les attributions des différents acteurs ». (Agent du CRDA de Siliana)

Les agents de l'administration ou encore les directeurs techniques ont manifesté un intérêt étonnant pour la méthode de travail utilisée dont ils souhaitent s'inspirer pour leur propres activités.

"La méthode est très intelligente et m'a appris de nouvelles techniques de communication, comme le jeu de rôle, le diagnostic, la discussion séparée avec les acteurs avant de les rassembler, l'arbre à problèmes... » (Agent du CRDA de Sousse)

« J'ai appris la méthode d'animation, qui est une nouvelle méthode pédagogique. » (Personnel du GDA de Tobias)

« Ma vision a changé pour ce qui concerne l'encadrement des agriculteurs. » (Agent du CRDA de Jendouba)

Modification du cadre de référence

La plupart des participants déclarent qu'il n'y a pas de changement. Mais certains participants déclarent que leur vision des problèmes s'est élargie, s'est précisée ou encore qu'ils sont davantage conscients de la faisabilité des solutions.

« Mon regard a changé et ma vision s'est élargie. Avant qu'on n'ait abordé les problèmes collectivement, je croyais que les fuites d'eau étaient le problème principal. » (Aiguadier)

« Il y a eu certains éclaircissements : tout est remonté à la surface. Les gens ont décortiqué les problèmes. » (Agent du CRDA de Sousse)

« On voit les choses d'un autre œil, surtout après l'atelier final. Ceci concerne notamment la disposition de l'administration à agir selon le budget... J'ai aussi constaté que la qualité de l'eau, on ne peut pas l'améliorer..." (Agriculteur du GDA de Tobias)

« Mes attentes vis-à-vis de l'Administration deviennent de plus en plus réalistes. » (Agriculteur du GDA de Tobias)

« Ma vision a changé, en effet, j'estime que le projet vient intervenir au moment opportun pour sauver cette structure de la faillite en traitant les malentendus entre les différents acteurs et en rétablissant de bonnes conditions de dialogue. » (Agriculteur à Mahdia)

Modification des comportements individuels

La plupart des participants répondent négativement ou n'ont pas d'avis. Les changements de comportement qui ont été notés consistent surtout à une meilleure aptitude à communiquer avec les autres acteurs, et notamment plus d'ouverture.

« J'ai appris comment rapprocher les points des points de vue, comment écouter les agriculteurs et résoudre les problèmes par le dialogue. » (Directeur technique)

« Les relations avec les responsables du GDA et mon regard vis-à-vis des autres agriculteurs ont changé. On a une meilleure aptitude à la coopération, au conseil mutuel.... » (Agriculteur du GDA de Chott Meriem)

« L'atelier m'a permis de changer mon comportement vis-à-vis du GDA de Balaoum. Je suis devenu plus souple dans le traitement des dettes (recouvrement de redevances). Je deviens plus conscient des difficultés du GDA dans la perspective de les assister, en les voyant davantage comme un partenaire. Je prends en compte les critiques faites par le GDA à propos du comportement de l'Administration." (Agent du CRDA de Sousse)

Implication dans l'action collective (capacité à traiter les problèmes collectivement)

Il est remarquable de constater qu'environ le tiers des participants issus des GDA sentent que la participation au projet a favorisé leur implication dans l'action collective. Lors du deuxième atelier national, les participants du groupe GDA ont souligné l'importance que le projet ait mis les différentes parties autour de la même table. Dans le langage des chercheurs et responsables de l'administration centrale au cours du même atelier : « le projet a permis la création d'un espace de concertation ».

«Au début je ne pensais pas que le projet puisse intéresser les agriculteurs. Mais ce que j'ai constaté, c'est que les agriculteurs sont motivés par rapport à la réalisation des différents points discutés lors de l'élaboration du plan d'action. Il y a une prise de conscience générale de l'utilité de s'investir dans ces structures professionnelles. Le projet m'a permis de rétablir une certaine confiance dans le système, et je suis prêt à m'engager pour la suite.» (Agriculteur à Mahdia)

« Je suis davantage motivé pour l'action collective, à travers la création d'une SMSA. » (Personnel du GDA de Chott Meriem)

"On observe que la capacité collective de traiter et de définir les problèmes suit une évolution positive. Elle commence par l'identification collective des problèmes. Ensuite, le choix

concerté pour passer vers l'analyse de la planification des acteurs qui deviennent associés suite au processus du projet dans un plan d'action commun." (Animateur du PAPAGIR).

« L'atelier multi-acteurs permet aux acteurs de collaborer ensemble, de s'entre-aider pour trouver les solutions appropriées. » (Agent du CRDA de Sousse)

Mais les changements qui ont été perçus ne concernent encore que les personnes qui ont assisté aux ateliers, surtout pour ce qui concerne les agriculteurs.

Atmosphère

Les opinions sont partagées entre ceux qui pensent que le projet a contribué à détendre l'atmosphère au sein du GDA, ou entre GDA et CRDA, ...

« Des conflits entre GDA et agriculteurs ont été désamorcés. L'agriculteur a mieux compris les contraintes du GDA. Il n'y a plus d'accusations gratuites » (Agriculteur du GDA de Chott Meriem)

« Surtout dans le cas de Balaoum, le projet a apaisé les tensions entre GDA et CRDA et a permis de renforcer les liens. » (Agent du CRDA de Sousse)

« An niveau de CTV, il n'y a pas de conflits étant donné qu'on est en contact direct avec les agriculteurs et que ces derniers sont au courant de toutes les difficultés que traversent le CTV, par contre, à l'échelle CRDA je sens qu'il y a moins de tensions avec les agriculteurs. » (Agent du CRDA de Jendouba)

... tandis que d'autres considèrent que cet atmosphère a toujours été bonne.

« C'est une question à poser à des GDA qui ont des problèmes internes, ce n'est pas notre cas. Le projet n'a rien apporté sur ce plan. » (Directeur technique)

« L'atmosphère a toujours été correcte entre les GDA concernés par le projet et l'Administration. » (Agent du CRDA de Bizerte)

Empathie

Seule une minorité des participants déclare que leur regard sur les autres a changé ou que les autres acteurs sont devenus plus compréhensifs.

« L'administration a témoigné de plus de souplesse après l'intervention du projet, et est devenue plus à l'écoute. L'administration et les institutions se sont davantage intéressées à leurs problèmes. » (Personnel du GDA de Chott Meriem)

« Il y a plus de conscience des problèmes des salariés. » (Agriculteur du GDA de Chott Meriem)

« Je n'imaginai pas que les GDA étaient aussi murs. Les GDA savent où ils veulent arriver. Depuis l'introduction du directeur technique, on comprend mieux le fonctionnement du réseau. » (Agent du CRDA de Nabeul)

Sentiment d'appartenance du GDA

Il est remarquable de constater qu'environ 50% des participants (agriculteurs et personnel du GDA) déclarent que leur sentiment d'appartenance et d'adhésion au GDA s'est développé à l'occasion de leur participation au PAP-AGIR.

« Avant, le GDA paraissait comme un ogre à cause des problèmes d'impayés... Là, je sens que le GDA, c'est chez moi. »

« Les participants sentent davantage que le GDA les représente. » (Directeur technique)

Depuis que j'ai participé au PAP-AGIR, je suis impliqué dans le GDA alors que je suis nouveau. On m'a proposé d'étudier la situation des fossés de drainage, les superficies des terres inondées, la réalisation de statistiques» (Vulgarisateur du GDA de Tobias)

Communication, partage d'information

La majorité des participants ne relève pas de changement. Les agriculteurs et personnel du GDA considèrent généralement qu'il y a plus d'évolution de la communication au sein des GDA qu'avec l'Administration.

« Il y a plus de communication et d'entente entre GDA et agriculteurs. » (Agriculteur du GDA de Chott Meriem)

« L'administration est toujours assez inaccessible et ne veut pas donner l'information. Ils ne donnent pas de réponse claire sur la coupure d'eau... Au sein du GDA, il y a eu un peu d'amélioration. » (Agriculteur du GDA de Zaouit Jdidi)

« Le fait que les agents du CRDA répondent [à présent] à nos sollicitations est déjà quelque chose... » (Agriculteur du GDA de Chott Meriem)

De son côté, l'administration perçoit quand même quelques évolutions positives, notamment dans les situations les plus difficiles où certains agriculteurs refusaient tout contact avec l'administration.

« En tant qu'administration, on essaie désormais d'organiser des réunions avec les différents acteurs pour discuter des problèmes. On remarque aussi une certaine évolution du côté des GDA : à chaque fois qu'il organise une réunion à laquelle nous n'assistons pas ils nous informent des différents points discutés. Ils commencent à demander notre avis face à certaines difficultés, surtout en ce qui concerne la préservation de leurs cultures. » (Agent du CRDA de Jendouba)

Mais, certains restent sceptiques sur la situation

« J'ai constaté que, avant l'installation des GDA, le contact direct des vulgarisateurs avec les agriculteurs permettait de faire parvenir directement l'information aux agriculteurs. Actuellement, avec du personnel incompetent et non spécialisé la situation s'est, petit à petit, détériorée ». (Agent du CRDA de Jendouba)

Confiance mutuelle

La réponse à cette question est variable. Certains participants trouvent que la confiance s'est consolidée entre les différents acteurs grâce au dialogue ouvert. Les participants des GDA considèrent qu'il y a plus d'évolution à l'intérieur du GDA qu'avec l'Administration.

« Le projet a permis de renforcer les liens et la confiance entre les différents acteurs grâce à la compréhension de la position et les conditions des autres. » (Agent du CRDA de Sousse)

« Grâce aux ateliers, on constate une amélioration de la communication entre les différents acteurs, et la confiance règne. » (Agent du CRDA de Siliana)

Cependant, le sentiment d'optimisme n'est pas général.

« La confiance entre les différents partenaires se trouve altérée de jours en jours à cause de la nonchalance des différentes parties, et le rétablissement de cette confiance nécessite de l'engagement, du temps et des efforts. » (Agent du CRDA de Jendouba)

Respect des règles

La plupart des participants considèrent que le respect des règles n'a pas été renforcé par le PAPAGIR.

« C'est une minorité qui ne respecte pas les règles. Il s'agit d'agriculteurs qui n'ont pas assisté aux ateliers, et n'ont même pas entendu parler du projet. Cela limite le champ d'action du projet. » (Agriculteur du GDA de Chott Meriem)

« Parfois on note quelques dépassements de la part des agriculteurs, et le GDA laisse faire. Ceci est causé par la forte bureaucratie dont souffre l'administration tunisienne, et la lourdeur des procédures qui poussent les agriculteurs à trouver d'autres solutions afin de faire avancer leurs affaires. » (Agriculteur du GDA de Laroussa)

« A mon avis la question du respect des règles rentre dans le cadre d'une chaîne fermée, ceux qui ne respectent pas les règles sont plutôt les agriculteurs, et cette situation entraîne forcément des défaillances dans le reste de la chaîne. » (Agent du CRDA de Jendouba)

Mais quelques-uns croient en une amélioration grâce à la conscience accrue des agriculteurs.

« Certains agriculteurs ont davantage respecté les règles. Il y a des agriculteurs qui se sont rendus à l'évidence que le coût de l'eau n'était pas si élevé et que certaines cultures étaient subventionnées. Ces messages ont été diffusés parmi les adhérents. » (Agriculteur du GDA de Tobias)

Intérêt porté aux biens communs

La plupart des participants ont répondu négativement à la question ...

« Certains agriculteurs ne sont pas encore conscient du fait que le PI est un bien commun qu'il faut préserver. » (Agriculteur de Mahdia)

« Je pense que les agriculteurs ne sont pas encore conscient de l'importance de préserver le PI et le conserver pour les générations futures, personnellement je note, tous les jours des dépassements de la part des agriculteurs. » (Personnel du GDA d'Ajilet)

...à l'exception quelques agriculteurs du GDA de Tobias:

« Les agriculteurs ont fait une collecte pour le curage du canal lors des inondations. Des sujets pareils avaient été abordés au cours des ateliers. » (Personnel du GDA de Tobias)

« Il y a eu une amélioration car les adhérents ont compris que c'est à eux d'intervenir, que la seule issue pour améliorer leurs conditions c'est le GDA et ils doivent l'aider à maintenir le matériel fonctionnel. » (Agriculteur du GDA de Tobias)

« Ce que j'ai constaté, au fur et à mesure de ma participation aux ateliers, c'est que les agriculteurs commençaient à changer de perceptions vis-à-vis de la situation du GDA, on sent une conscientisation des adhérents de l'importance de préserver les biens de la collectivité. » (Agent du CRDA de Mahdia)

4.7. Discussion

4.7.1. Méthodologie d'intervention

Il apparaît une évolution remarquable de la perception de certains participants depuis le démarrage du PAP-AGIR. Lors du premier atelier national en juin 2011, certains participants estimaient que « le projet ne mènera nulle part » se référant ainsi à leur participation dans des projets antérieurs. Pour beaucoup d'entre eux, la démarche restait incompréhensible malgré les informations fournies. Lors du second atelier national, les motivations de la démarche sont apparues à la fois comprises et acceptées par les participants qui mettent au crédit du projet : le caractère participatif de la méthodologie, l'amélioration des relations entre les différents acteurs, ainsi que la capacité à analyser les principales problématiques rencontrées sur les différents sites du dispositif. La méthodologie d'intervention a donc permis de mobiliser les acteurs concernés, et également démontré que le dialogue était possible entre les parties prenantes.

En revanche, certains points faibles sont soulignés comme : la discontinuité des interventions et la lenteur du processus, l'absence de résultats concrets à ce stade, et la participation jugée insuffisante des agriculteurs. Il semble essentiel d'apporter des améliorations dans les domaines suivants :

- Mieux faire comprendre la démarche : L'élaboration de supports (plaquettes, poster, ...) et de messages compréhensibles par les acteurs, en particulier les agriculteurs, apparaissent nécessaire. La compréhension serait sans doute aussi améliorée en mobilisant davantage les membres du conseil d'administration et les personnels, notamment le directeur technique, pour servir de relais auprès des agriculteurs. Le choix d'une entrée par le périmètre et les agriculteurs et d'une certaine forme de contournement des responsables des GDA parfois jugés illégitimes dans le contexte postrévolutionnaire ne semble pas devoir être reproduit.

- Mieux expliquer ce que le projet et sa démarche peuvent apporter : Le projet met en avant l'autonomisation des GDA et n'entend pas se substituer aux acteurs locaux, ni fournir des moyens financiers pour la réalisation de différents objectifs. Il applique une démarche d'accompagnement et joue un rôle de facilitateur permettant aux différents acteurs de devenir des partenaires et de se coaliser afin de résoudre les problèmes rencontrés. Il privilégie les apprentissages individuels et collectifs (effets induits) permettant de renforcer les capacités des acteurs à moyen et long terme aux dépens de l'obtention de résultats rapides.
- Assurer un accompagnement beaucoup plus régulier des acteurs locaux : Quel que soit l'origine des difficultés rencontrées par le PAPAGIR pour assurer la continuité et un déroulement plus rapide du processus, il nous semble indispensable de veiller à ce que ce type de difficultés logistiques et administratives ne puisse se répéter dans l'avenir par une organisation appropriée.
- Rechercher, dans la mesure du possible, l'obtention de résultats concrets susceptible de mobiliser les agriculteurs : Même si l'obtention de résultats immédiats n'est pas la priorité du PAPAGIR, certaines réponses auraient pu être apportées par le projet au cours du processus. Il conviendrait donc d'être plus proactif au lieu d'une approche linéaire démarrant par un exercice de planification, et reportant à plus tard l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'action.
- Assumer pleinement l'objectif de renforcement et d'autonomisation du GDA dans tous les domaines d'intervention du projet, comme par exemple leur confier le soin d'organiser les ateliers et d'inviter les agriculteurs ... pour peu que le GDA puisse être considéré comme légitime au travers l'organisation des AG et le renouvellement périodique du conseil d'administration.

4.7.2. Fonctionnement interne des GDA

En l'absence de la concrétisation de projets communs au sein du GDA, il ne semble pas que le projet soit parvenu à améliorer le fonctionnement interne des GDA, même si certains participants restent optimistes pour la suite du projet :

« Les résultats pourraient améliorer les conditions du travail du personnel et des agriculteurs, et, en moindre mesure, les performances du GDA. » (Directeur)

« Des résultats concrets en matière d'amélioration des infrastructures, ou de la gestion du GDA pourrait permettre d'accroître la production et d'améliorer les performances du GDA. » (Agriculteur du GDA de Tobias)

« Le projet, en pointant du doigt les problèmes de fonctionnement et en contribuant à la restructuration des GDA, peut améliorer la situation. » (CRDA de Nabeul)

Dans le même temps, l'approche mise en œuvre par le projet a pu laisser s'exprimer des visions négatives sur les GDA :

« Ma vision s'est éclaircie : le GDA était un bouc émissaire. L'Administration s'est déchargée de ses responsabilités sur des GDA. Le GDA n'a pas de pouvoir de décision, pas d'autonomie. Avant, il y avait interventionnisme de l'état dans l'ancien système. Maintenant, le GDA est abandonné à son propre sort. » (Vulgarisateur)

On retiendra que les participants mettent au crédit du projet un certain nombre d'avancées comme l'amélioration de la communication entre les agriculteurs, leur sentiment d'appartenance au GDA ou encore leur implication dans l'action collective. On peut donc s'attendre à ce que les conditions créées facilitent la mise en œuvre des plans d'actions résultant d'une vision commune des problèmes et des solutions entre les différentes catégories d'acteurs. Il convient toutefois de noter que seuls les participants aux ateliers ont été interrogés et qu'ils ne représentent généralement qu'une minorité des adhérents du GDA.

4.7.3. Relations entre GDA et administration

Rappelons qu'au démarrage du projet, et lors du premier atelier national, une proportion importante de responsables de l'administration avait clairement exprimé une image négative de la gestion des périmètres publics irrigués par les associations d'irrigants. Certains ont même revendiqué que

l'exploitation et la maintenance des périmètres publics irrigués soient placées à nouveau sous la responsabilité de l'administration. Ces revendications ont même été débattues jusqu'au plus haut niveau du ministère de l'agriculture qui a finalement tranché en confirmant les objectifs de la stratégie nationale de pérennisation. L'administration est aussi confrontée au désarroi de ses agents confrontés à des messages contradictoires et au manque de moyens. Ils s'estiment parfois ...

« Incompris et méprisés par les agriculteurs, et surexploités par les autorités locales et les autres acteurs de la gestion de l'eau d'irrigation en particulier et de l'agriculture en général »

Quelques participants ont déclaré que leur vision des attributions de chaque acteur se sont éclaircies à travers leur participation au PAP-AGIR:

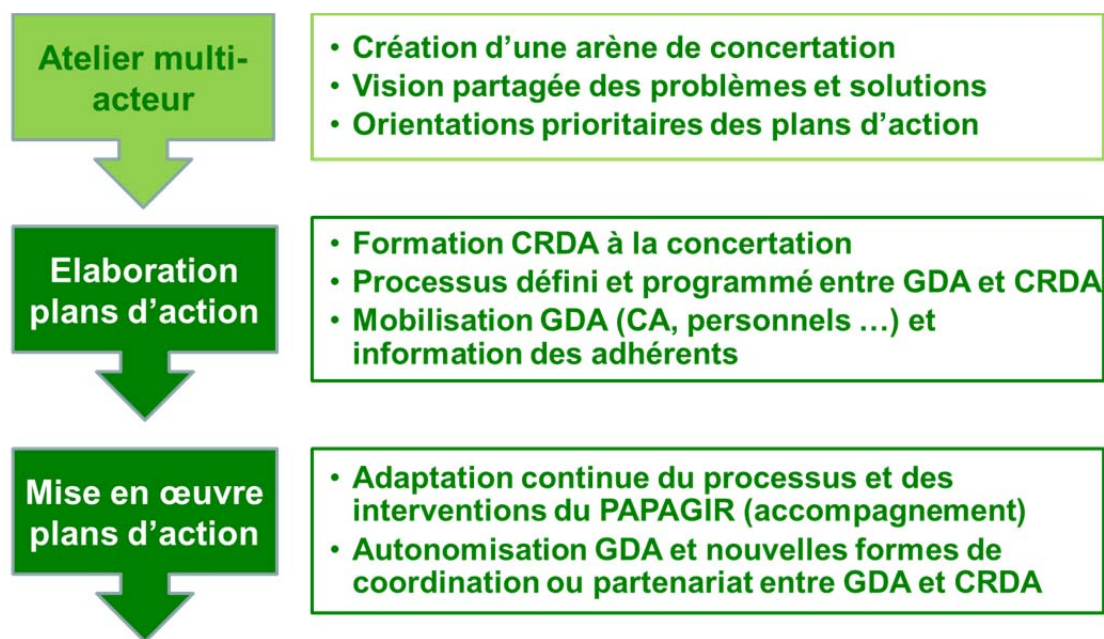
« Les attributions ont été éclaircies autant pour les représentants de l'Administration que pour les conseils d'administration des GDA. Les responsabilités de chacun en matière de maintenance, d'endettement, de tarification de l'eau... sont plus claires" (CRDA de Bizerte)

Au-delà de cette clarification sur les rôles et attributions des uns et des autres, GDA et CRDA ont manifestement appris à dialoguer de manière plus apaisée, et à porter un jugement moins négatif sur l'autre. Nous attendons que ces avancées permettent de créer de nouvelles conditions de partenariat et de collaboration entre GDA et CRDA. Elles seront nécessaires à la réalisation des objectifs des plans d'actions, et plus largement à la réussite de la stratégie nationale de pérennisation des systèmes d'irrigation.

5. Planification du processus de mise en œuvre des plans d'action (phase 3 du PAP-AGIR)

5.1. Objectifs de la phase de mise en œuvre des plans d'action

Cette troisième phase du PAPAGIR fait suite à l'organisation des ateliers multi-acteurs dans chaque GDA à l'issue de la phase précédente, dite de planification stratégique. Elle a permis de créer une nouvelle arène de concertation entre GDA et CRDA fondé sur une meilleure reconnaissance des rôles et capacités des uns par les autres, d'obtenir une vision partagée des problèmes et des solutions entre les différentes catégories d'acteurs concernés, et de définir les orientations prioritaires des actions à mettre en œuvre par la suite.



Dans une première étape, ces orientations devront être traduites en objectifs réalistes sous la forme d'un processus cohérent et d'une programmation détaillée des différentes actions à entreprendre par les GDA et CRDA. Sur la base des observations faites précédemment, il nous semble aussi nécessaire de porter attention à deux faiblesses potentielles dont le dépassement conditionnera la réussite de ces initiatives. La première concerne un effort de formation des agents des CRDA à la concertation. Si leur expertise technique n'est pas remise en cause, ils reconnaissent généralement eux-mêmes de ne pas être convenablement formés pour collaborer efficacement avec les agriculteurs dans ce nouveau contexte d'autonomisation des GDA. La seconde consistera à susciter une forte mobilisation des équipes des GDA, et plus particulièrement de leurs conseils d'administration et de leurs personnels. Il faudra dans le même temps veiller à ce que les adhérents soient convenablement informés des décisions prises par leurs représentants afin d'en garantir la meilleure appropriation possible.

Dans une seconde étape, il faut s'attendre à devoir surmonter différents obstacles imprévus, incompréhensions entre les acteurs, retards dans la réalisation des actions, Les interventions du PAPAGIR auront comme principal objectif d'accompagner les acteurs locaux et de leur permettre de s'adapter en permanence sans perdre de vue la réalisation des objectifs fixés. Cela devra se faire sans se substituer aux acteurs locaux, et sans perdre de vue les principaux objectifs du PAPAGIR qui portent sur l'autonomisation des GDA, c'est-à-dire leur capacité à gérer le périmètre (exploitation, maintenance, équilibre financier) et à porter différents projets dans l'intérêt collectif de leurs adhérents, d'une part ; et l'émergence de nouvelles formes de coordination ou de partenariat entre GDA et CRDA dans ce nouveau contexte, d'autre part. Dans certains cas, on pourra même parler d'émancipation des GDA dans la mesure où il s'agit de « mettre fin à une tutelle » de fait de l'administration.

5.2. Nature des actions projetées

Si les actions seront déterminées et programmées spécifiquement par chaque GDA et CRDA au cours du processus, elles convergent néanmoins et nous amènent à identifier quelques grands domaines d'intervention, éventuelle préalable à une démarche plus générique, et éventuellement reproductible.

Rénovation-maintenance PI	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnostic commun (CRDA-GDA) sur état du PI • Besoin de rénovation/réhabilitation • Rôles respectifs (GDA-CRDA) pour maintenance
Exploitation PI	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation interne de la distribution (tour d'eau) • Coordination multi-niveaux • Allocation eau et programmation des assolements
Equilibre financier GDA	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse de la situation financière du GDA • Négociation (transparence) du prix de l'eau (vs. Services)
Nouvelles formes d'organisation	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en commun d'activités entre plusieurs GDA (fédération) • Partenariat avec CRDA : vulgarisation (CTV) • Défense intérêts collectifs des adhérents : foncier, qualité eau • Création coopérative de services (SMSA)
Règles et contrats	<ul style="list-style-type: none"> • Etablissement règlements intérieurs • Actualisation contrat de gérance

5.2.1. Rénovation et maintenance des périmètres irrigués

Rappelons tout d'abord que les contrats de gérance prévoient que le CRDA est chargé de réaliser annuellement un diagnostic sur l'état des infrastructures hydrauliques. Faute de moyens, ce diagnostic n'est généralement pas réalisé. En conformité avec les objectifs du projet, nous envisageons de proposer aux acteurs concernés la réalisation d'un diagnostic commun sur l'état du périmètre dans la plupart des situations. Un tel travail aurait un triple avantage : l'identification consensuelle des principaux problèmes et les priorités d'intervention ; le renforcement du dialogue entre GDA et CRDA ; et le démarrage du processus de concertation sur des bases clarifiées entre GDA et CRDA.

Un certain nombre de travaux de rénovation, voire de réhabilitation des périmètres ont été planifié par les CRDA. Les travaux de rénovation sont généralement le résultat du processus de concertation conduit au cours de la phase de planification stratégique qui a conduit à identifier un certain nombre de dysfonctionnements et de défauts dans la conception ou la réalisation des réseaux. Des travaux, lorsqu'ils étaient possibles avec les moyens disponibles, ont d'ores et déjà été réalisés dans certains cas comme à Ajilet, Maazia ou Brahmi. Dans d'autres situations, les CRDA ont fait l'acquisition de compteurs pour les mettre à disposition de certains GDA comme dans le gouvernorat de Bizerte. Dans d'autres situations encore, des études de faisabilité ont été commanditées lorsque des moyens exceptionnels octroyés par l'état sont requis pour la réalisation ultérieure de travaux de rénovation plus importants (Ajilet), ou de travaux réhabilitation lorsqu'ils entendent répondre au problème de la vétusté de certains aménagements anciens comme cela est notamment prévu à Bir Ben Kamla, Laaroussa ou Gaafour. Dans tous les cas le PAPAGIR cherchera à favoriser une participation plus étroite des GDA.

Dans de nombreuses situations, les GDA n'apparaissent pas en mesure de prendre en charge les travaux de maintenance qui relèvent de leur responsabilité selon les termes du contrat de gérance. Ces travaux sont : soit différés, soit réalisés en partie ou en totalité par les CRDA qui se substituent ainsi aux GDA comme c'est le cas dans les gouvernorats de Jendouba ou Siliana. Ces situations ne sont pas durables car les capacités techniques des CRDA héritées d'un mandat antérieur à la création des GDA se réduisent. Il nous paraît essentiel de créer les conditions d'une concertation entre GDA et CRDA permettant d'identifier et de mettre en place progressivement les solutions adaptées à chaque situation : prise en charge progressive de la maintenance par les GDA, accompagnement du CRDA pour le renforcement des capacités techniques des GDA, aménagement du prix de l'eau et du budget des GDA, ... Les autres GDA ont d'ores et déjà pris en charge tout ou partie de la maintenance, soit qu'ils disposent des capacités techniques ou qu'ils sous-traitent à des intervenants extérieurs, soit qu'ils prennent en charge financièrement certaines interventions réalisées par les CRDA. Mais le système peut là-aussi atteindre certaines limites en raison de capacités techniques insuffisantes des GDA ou CRDA entraînant des retards dans les interventions, ou de budgets insuffisants pour faire face à leurs obligations.

5.2.2. Exploitation des périmètres irrigués

L'exploitation des périmètres irrigués est généralement prise en charge par les GDA qui doivent néanmoins composer avec le comportement indiscipliné de certains agriculteurs : non-respect du tour d'eau, bricolages au niveau des vannes, dégradation des compteurs, ... sans disposer de l'autorité nécessaire pour régler ces problèmes. Les GDA du gouvernorat de Siliana font exception dans la mesure où les anciens aiguadiers du CRDA renforcent les capacités propres des GDA de Laaroussa et de Gaafour.

Dans certaines situations, leur mandat est compliqué par l'existence de périodes de pénurie dont les modalités de gestion ne sont pas clairement établies, et qui amplifient les effets des dysfonctionnements. Le PAPAGIR pourra notamment intervenir pour accompagner et renforcer la concertation entre CRDA et GDA sur les périmètres de Balaoum et de Diar Hojjej pour la programmation prévisionnelle des allocations en eau et des assolements selon un planning et des

modalités adaptés à la situation des agriculteurs. Pourront aussi être pris en compte dans la concertation :

- le besoin d'une plus grande régularité de l'approvisionnement en eau du périmètre de Balaoum face au risque d'insécurité hydrique dont souffrent les agriculteurs.
- l'utilisation conjuguée des eaux souterraines par les agriculteurs du périmètre de Diar Hojjej, les risques encourus de salinisation des eaux (biseau salé) et la reprise des opérations de recharge hivernale de la nappe interrompue depuis plusieurs années.

Dans d'autres situations comme à Ajilet ou Bir Ben Kamla, les GDA demandent que le PAPAGIR les accompagne dans une réflexion interne visant à améliorer les règles de distribution de l'eau (tour d'eau) et leurs applications. Ces règles, éventuellement assorties d'un régime de sanctions, auraient vocation à être inscrites dans un règlement intérieur qui s'imposerait alors à tous les usagers.

Dans d'autres situations encore, la présence de plusieurs agriculteurs sur les bornes d'irrigation, qualifiées alors de bornes-foyers, apparaît comme un frein à la reconversion des techniques d'irrigation gravitaire, et complique à la fois la gestion de l'eau au niveau de ces bornes et les relations entre le GDA et les agriculteurs. Ces situations sont plus spécifiquement observées sur les périmètres de Ras Jbel et Zaouit Jdidi où le PAPAGIR pourrait intervenir pour accompagner des projets collectifs de reconversion, ou la définition de nouvelles règles applicables dans ces situations.

Le périmètre de Zaouit Jdidi est un cas particulier où le GDA et les agriculteurs sont confrontés à un ensemble de difficultés interdépendantes :

- Une situation devenue chronique de pénurie en eau pendant la période estivale ayant conduit le CRDA à proposer l'organisation d'un tour d'eau entre les différents GDA desservis en aval de la station de pompage de Belli ;
- Une grande difficulté à adapter le tour d'eau dans ces conditions qui favorisent en outre le non-respect des règles par les agriculteurs ;
- L'utilisation conjuguée des eaux souterraines relativement salées par certains agriculteurs dans ces conditions de pénurie estivale.

Le PAPAGIR accordera un intérêt prioritaire à cette situation particulièrement complexe.

5.2.3. Equilibre financier des GDA

A des degrés divers, les GDA sont fragilisées par une situation financière précaire quand elle n'est pas fortement dégradée. Cette situation limite fortement les capacités des GDA pour la réalisation de leur mission, en particulier la maintenance, ou le développement de nouvelles activités, et contribue à dégrader les relations qu'ils entretiennent avec les CRDA, notamment en situation d'endettement. Rappelons que la période de contestation faisant suite à la révolution de 2011 a amené de nombreux agriculteurs à ne pas payer l'eau, entraînant une forte dégradation de la situation financière de nombreux GDA.

L'importance du sujet amènerait le PAPAGIR à proposer la réalisation d'une analyse de la situation financière de la plupart des GDA qui nous paraît comme un préalable indispensable à la discussion d'éventuelles innovations techniques, financières ou institutionnelles entre GDA et CRDA. Cette analyse s'intéressera en particulier à l'équilibre budgétaire entre dépenses et recettes des GDA, au taux de recouvrement des factures d'eau émises par le CRDA envers le GDA, ou par le GDA envers les usagers, à l'endettement des usagers et du GDA qui en résulte, et à la simulation des différents scénarios permettant d'atteindre l'équilibre budgétaire recherché des GDA. La réflexion intégrera bien entendu la question du prix de l'eau et des modes de tarification.

5.2.4. Nouvelles formes d'organisation

Par nouvelles formes d'organisation, nous entendons différentes initiatives dépassant le cadre actuel de fonctionnement des GDA et susceptible de renforcer leurs capacités.

Il est remarquable de constater que la plupart des GDA ont mis en avant des lacunes en matière de vulgarisation. Il semble possible d'envisager que les GDA soient en mesure de jouer un rôle

particulier d'interface entre les agriculteurs et les CTV, voire de s'engager dans différentes actions en partenariat avec les CTV : faire connaître les besoins des agriculteurs, organiser des actions de formation, vulgarisation ou d'expérimentation, ... Si la plupart des besoins exprimés sont liés à la maîtrise des techniques et du pilotage de l'irrigation, d'autres sujets ont émergés comme la recherche de débouchés pour l'écoulement et la diversification des cultures à Gaafour ou les techniques culturales (Pomme de terre) à Balaoum. Le PAPAGIR accompagnera les GDA souhaitant s'engager dans ce type d'activités.

Deux formes originales d'organisation ont émergées des discussions menées par les GDA et CRDA sous l'égide du PAPAGIR : un projet de fédération de GDA dans le gouvernorat de Bizerte, et un projet de désengagement du CRDA de Sousse dans la gestion du périmètre de Chott Meriem. Il est essentiel de s'assurer de conditions favorables à la réussite de ces initiatives qui pourront avoir valeur d'exemples dans le cadre de la stratégie nationale de pérennisation des systèmes d'irrigation.

Les GDA d'El Wifek (Lezdine) et de Tobias se sont déclarés intéressés à mettre en commun certaines activités pour un renforcement de leurs capacités respectives et ont proposé d'associer le GDA d'Utique nouvelle à cette initiative. Le PAPAGIR s'investira d'autant plus dans l'accompagnement de cette initiative que le ministère de l'agriculture a exprimé un vif intérêt à cette expérience-pilote. Les missions d'une telle fédération pourraient intégrer la maintenance, la vulgarisation et la défense des intérêts des GDA, comme la question de la qualité de l'eau par exemple. Les actions planifiées pour les deux GDA d'El Wifek (Lezdine) et de Tobias seront donc reversées dans une réflexion collective sur la fédération.

Le GDA de Chott Meriem a atteint un niveau de large autonomie reconnu par le CRDA. Le CRDA est ainsi prêt à se désengager en totalité ou en partie de la gestion du périmètre et d'en tirer toutes les conséquences sur le prix de l'eau vendue au GDA. Parmi les scénarios possibles, un désengagement complet du CRDA et un achat d'eau direct du GDA à la SECADENORD est même envisagé.

Certains GDA ont mis en avant un certain nombre d'activités relevant davantage de la défense des intérêts de leurs adhérents que de leurs principales missions mises en avant par l'administration. Le PAPAGIR accompagnera cependant ces initiatives des GDA car nous considérons qu'elles sont de nature à renforcer la légitimité des GDA aux yeux de leurs adhérents. C'est notamment le cas des questions foncières. Les GDA de Balaoum, de Gaafour et de Laaroussa ont ainsi mis en avant la question des terres abandonnées, à laquelle s'ajoute celle des SMVDA expropriés pour les deux derniers. Ces terres pourraient ainsi être réattribuées aux agriculteurs dont la taille apparaît insuffisante pour garantir la viabilité économique de ces exploitations. Le GDA de Chott Meriem est confronté à un problème d'urbanisation et de révision des limites du périmètre qu'il souhaiterait voir révisés. Les adhérents du périmètre de Bir Ben Kamla sont tous des locataires des terres du domaine de l'état, et de nombreuses situations individuelles ne sont pas en règle. Divers autres projets ont pu être évoqués, comme la mise en place d'un point de vente d'aliments fourragers et la création d'une SMSA à Ajilet. Le GDA nous paraît effectivement comme l'un des acteurs possibles favorisant l'émergence de nouvelles formes d'action collective dans le domaine des services aux agriculteurs, interdites aux GDA, et qu'un statut de SMSA permettrait de promouvoir dans un cadre juridique plus approprié.

5.2.5. Règles et contrats

De façon systématique, le PAPAGIR proposera aux GDA de concrétiser le résultat de leur réflexion par la rédaction de règlements intérieurs et une actualisation des termes du contrat de gérance. Les règlements intérieurs sont des annexes prévus aux statuts des GDA et sont généralement inexistants (ou plus rarement rédigés selon un modèle établi par le bureau d'étude en charge d'accompagner la création des GDA). Le contrat de gérance définit les modalités de gestion du périmètre public irrigué et les engagements respectifs du GDA et du CRDA. Mais si il existe dans chaque GDA, il n'a véritablement jamais été négocié et nombre de GDA ont même oublié jusqu'à son existence. Certains n'ont même jamais été signés. Dans certains cas, comme à Bir Ben Kamla, les contrats d'abonnement manquent pour des usagers et devront être complétés.

Il n'existe actuellement aucune disposition spécifique concernant la création d'une fédération de GDA dans l'arsenal législatif tunisien. Elle pourra se régler par la publication d'un nouveau décret, ou encore par la rédaction de statuts spécifiques sous couvert de la loi sur les GDA.

Si la situation des GDA s'est progressivement régularisée depuis la révolution, les deux GDA de Rabiaa et de Ghazela n'ont pas encore été en mesure d'organiser de nouvelles assemblées générales et cette situation pourra faire l'objet d'une intervention spécifique qui restera à préciser.

5.3. Méthodologie d'intervention

5.3.1. Objectifs

Le PAPAGIR entend favoriser l'apprentissage des GDA vers plus d'autonomie. Au travers de la mise en œuvre des plans d'actions, on cherchera à renforcer leurs capacités de gestion et d'initiative des GDA dans les différents domaines relevant de leur mission, et leur légitimité vis-à-vis de leurs adhérents.

Le PAPAGIR entend aussi favoriser l'apprentissage des CRDA qui sont principalement en charge de la mission d'appui aux GDA d'irrigation, et dont l'adhésion à la démarche conditionne l'efficacité des méthodes d'intervention et la perpétuation des innovations introduites par le PAPAGIR. Au travers de la mise en œuvre des plans d'actions, on recherchera donc plus particulièrement à améliorer les interventions des CRDA dans un cadre renouvelé de partenariat entre agriculteurs et administration. On organisera ensuite le partage d'expérience entre les représentants des différents CRDA, les responsables de la stratégie nationale, et autres responsables ou experts nationaux susceptibles d'apporter des éléments de réponse ou de réflexion.

Le PAP-AGIR a mobilisé une expertise internationale en « ingénierie des démarches participatives » de la société LISODE pour l'appuyer dans l'accompagnement et la formation des acteurs concernés, et dans la définition de méthodologies d'intervention propres à l'accompagnement et à la bonne réalisation des plans d'action. Les experts de la société LISODE pourront en être impliqués directement dans les activités de facilitation sur quelques situations prioritaires sélectionnées.

5.3.2. Posture déontologique

La posture déontologique du PAPAGIR est similaire à celle retenue pour la précédente phase du projet. Elle pourra cependant être adaptée sur la base des expériences acquises lors de la phase précédente, ou selon la nature particulière des activités d'accompagnement à la mise en œuvre des plans d'action.

- **La participation est libre**, à la fois individuellement et collectivement. Les participants sont libres de participer ou non au processus participatif. Cela implique qu'ils ne peuvent être contraints par un quelconque lien de subordination, et doivent s'engager selon leur propre volonté et en toute connaissance de cause. Le processus participatif doit être présenté comme une opportunité qu'offre le projet pour résoudre certains problèmes, sur la base d'une implication libre des acteurs locaux. Mieux encore, il serait souhaitable qu'une partie du processus soit portée conjointement par les acteurs de terrain concernés. Si le GDA (ou le CRDA) décidaient finalement de ne pas s'engager dans tout ou partie des actions projetées, le PAPAGIR prendra acte de cette décision et pourra se désengager du processus en cas d'impossibilité manifeste.
- **Le processus est transparent** et ses objectifs doivent être communiqués à toutes les parties prenantes, de même que la procédure suivie. Les participants doivent savoir à quoi ils sont invités à participer et quelles seront les conséquences de leur participation. Les incertitudes liées au projet doivent également être communiquées. Le PAPAGIR veillera à la fois à la communication des informations aux différentes parties prenantes, GDA et CRDA, et à la bonne circulation de l'information au sein de chacune de ces entités.
- **L'intervention suit une posture d'accompagnement et de facilitation neutre par rapport au contenu**. Le projet doit aider les acteurs locaux à atteindre ses objectifs tout en renforçant

les relations entre les membres du groupe. Son rôle peut s'apparenter à un catalyseur. Il n'a aucun intérêt spécifique à défendre, aucune solution particulière à imposer. Sa seule mission est de mobiliser les acteurs locaux dans le processus, structurer les problèmes et faire intervenir si nécessaire les expertises requises à leur résolution. Cependant, l'expérience a montré que les acteurs concernés pouvaient aussi solliciter les propositions ou appréciations du PAPAGIR avec qui des relations de confiance ont progressivement été nouées. Sa neutralité doit cependant rester totale dans la posture qui accompagne la mise en œuvre. Le projet s'organisera en conséquence et pourra distinguer en son sein : des activités d'accompagnement, et notamment des actions de facilitation « neutre » réalisées par une animatrice spécifiquement dédiée à ce type d'activité ; et des contributions délivrées en réponse à une attente exprimée par les acteurs locaux, en particulier par le coordinateur et le chargé de suivi du projet.

5.3.3. Principes méthodologiques

Concernant les principes méthodologiques, des adaptations sont néanmoins nécessaires :

- **Recentrer l'approche sur les rapports entre GDA et CRDA.** Le projet continuera de viser une plus grande autonomie des GDA et il se focalisera davantage sur l'interface GDA - CRDA que sur le rapport entre GDA et adhérents. Ainsi, le PAP-AGIR travaillera prioritairement sur différentes fonctions de coordination, de partenariat et de coopération entre GDA et CRDA, et sur la formation des agents du CRDA à de nouvelles approches vis-à-vis des GDA.
- **Identifier des priorités sur chaque terrain.** Au vu du nombre de GDA (14), du nombre d'actions possibles pour chaque GDA, des moyens disponibles et de la durée restante du projet, le projet s'engagera *a minima* à porter une action sur chaque GDA. Les autres actions prévues dans les plans d'action devront donc être portées par les acteurs locaux (GDA ou CRDA) et les interventions du PAP-AGIR se limiteront pour l'essentiel à un suivi des plans d'action et à quelques appuis ponctuels à leur demande. Ce point devra être clarifié rapidement avec les acteurs concernés.
- **Processus non-linéaire et adapté à chaque contexte.** Le processus suivi sur chaque terrain se construit pas à pas. En pratique cela veut dire que des phases du processus initialement prévues peuvent évoluer selon des nouveaux besoins qui surgiraient en cours de route. La démarche reste donc ouverte aux spécificités de chaque contexte, aux réactions des acteurs concernés et aux éléments imprévus.
- **Cadre ouvert d'intervention.** Selon les besoins, l'intervention sera ouverte à d'autres acteurs concernés (par exemple la SECADENORD) et à des expertises ponctuelles.
- **Mobiliser des méthodes participatives.** Les outils et méthodes mobilisés sont participatifs, c'est-à-dire qu'ils : favorisent les apprentissages ; favorisent la créativité et l'expression de tous les participants ; promeuvent l'innovation locale ; permettent de structurer les débats et de formaliser les idées ; valorisent les différents types de savoirs et d'expériences des participants ; et favorisent la construction de consensus entre les acteurs concernés. La réalisation des objectifs pourra nécessiter la mobilisation d'outils innovants qui devront être testés avant leur mise en œuvre.

5.3.4. Formation à la concertation

Le PAP-AGIR a mobilisé une expertise internationale en « ingénierie des démarches participatives » de la société LISODE pour l'organisation de deux sessions de formation à la concertation à l'attention des agents des CRDA. Cette formation entend accompagner l'évolution positive des relations entre GDA et CRDA, et permettre identifier avec eux les points d'entraves et les évolutions possibles notamment en lien avec leurs pratiques, leur fonctionnement interne, leur posture ... L'efficacité et la pérennité des approches innovantes d'appui au GDA prônées par le PAPAGIR repose sur l'adhésion des CRDA, et leur appropriation des méthodes d'intervention. Les objectifs de cette formation sont :

- Accompagner les agents des CRDA dans l'adoption d'une posture réflexive et critique rendant possible la remise en question de leurs pratiques et leur fonctionnement actuel ;
- Explorer différentes configurations nécessitant un changement de rôle, notamment à travers les démarches participatives (posture/valeurs) ;
- Conduire une réflexion collective sur les activités en cours du PAP AGIR, et identifier la façon dont le CRDA pourrait faciliter leur mise en œuvre ;
- Repenser les interventions futures des CRDA (hors PAP-AGIR) auprès des GDA, et produire un nouveau cadre d'intervention précisant la place, le rôle et le fonctionnement des CRDA en lien avec les GDA.
- Débattre entre pairs des évolutions potentielles de certaines règles officielles difficiles à appliquer et qui entravent les CRDA dans leur fonctionnement et dans leurs rapports avec leurs partenaires.

La posture pédagogique sera fondée sur :

- La pertinence des études de cas vécues et choisies parmi leurs propositions ;
- Le plaisir et la motivation : La consultation des participants sur le contenu de la formation, l'usage de leurs cas, la multitude de méthodes et l'interactivité des exercices assurent une implication forte de leur part ;
- Le lien social : Le fait de multiplier les temps d'échange favorise le lien social, essentiel en vue de l'ambition de création d'une culture commune ;
- L'efficacité : Il s'agit de stimuler les participants à « faire plus » ou « faire autrement » (appliquer l'apprentissage) après la formation.

5.3.5. Elaboration et mise en œuvre des plans d'action

Les plans d'action seront d'abord élaborés sur la base des pistes d'action prioritaires identifiées à l'issue de la phase de planification stratégique. Cependant, la définition de ces actions, ainsi que les moyens, les responsabilités et les échéances, restent à ce stade trop imprécis pour être appliqués en l'état, et nécessite un processus complémentaire de concertation entre GDA et CRDA. Ce processus de concertation sera conduit sur une durée maximale de 6 mois. Ce processus sera conduit de la manière suivante :

- Les propositions initiales seront élaborées par le PAPAGIR sur la base des résultats des ateliers multi-acteurs. Une stratégie cohérente et ordonnée sera élaborée à partir de la diversité des actions proposées
- Ces propositions seront d'abord présentées et amendées avec le CRDA. L'adhésion du CRDA est indispensable à la réussite des plans d'actions
- Propositions amendées soumises à l'approbation du CRDA et du GDA lors d'un atelier « multi-acteurs »

Le PAP-AGIR apportera ensuite son appui à la mise en œuvre des actions décidées d'un commun accord entre GDA et CRDA, accompagnera le processus et veillera à son bon déroulement. Ce processus d'accompagnement sera conduit sur une durée de 12 à 18 mois pour chaque GDA. Il est encore trop tôt pour anticiper le déroulement de cette phase de mise en œuvre des plans d'action dont la méthodologie devra être continuellement adaptée aux circonstances rencontrées sur le terrain et aux attentes des acteurs concernés. Quelques caractéristiques peuvent toutefois être mentionnées :

- Le PAPAGIR recherchera dans la mesure du possible la résolution rapide de problèmes lorsque c'est possible. Mais dans la plupart des cas, du temps sera nécessaire pour la résolution de problèmes complexes.
- Le PAPAGIR invitera les acteurs locaux à préciser dès que possible les produits visés à l'issue de la démarche. Cette clarification des finalités des actions engagées est indispensable à la motivation des acteurs concernés, par exemple pour la formalisation des règles dans un

règlement intérieur, ou pour l'actualisation des contrats de gérance concrétisant l'évolution des relations entre GDA et CRDA.

5.4. Travaux d'évaluation

5.4.1. Evaluation de la méthodologie d'intervention du PAPAGIR

Au cours de cette troisième phase, le PAPAGIR poursuivra le travail d'évaluation engagé au cours de la seconde phase en réponse à l'un des principaux objectifs d'alimenter la réflexion et d'appuyer la maîtrise d'ouvrage du ministère de l'agriculteur pour la conduite des actions prévues dans le cadre de la stratégie nationale.

Le PAPAGIR assurera tout d'abord un suivi détaillé de différentes activités qui jalonnent le processus. Ce suivi est d'autant plus indispensable que la méthodologie sera continuellement adaptée aux circonstances rencontrées sur le terrain et aux attentes des acteurs concernés. Ce suivi servira aussi à évaluer la qualité du processus, en référence notamment à certains principes méthodologiques ou postures déontologiques définis par le projet.

Des objectifs précis seront définis dans le cadre des plans d'action et leur réalisation et les résultats obtenus devront être précisément documentés par le PAPAGIR. Les résultats obtenus pourront ensuite servir de référence pour la mise en œuvre et d'éventuelles adaptations de la stratégie nationale de pérennisation des systèmes d'irrigation.

Un intérêt particulier concernera l'évaluation des effets induits du processus qui sont la principale finalité de la méthodologie d'intervention mise en œuvre par le PAPAGIR. La méthodologie d'évaluation reprendra dans les grandes lignes les thèmes identifiés précédemment pour l'évaluation de la seconde phase, mais sur une durée plus longue dont on puisse espérer qu'elle permette l'expression de véritables changements et de processus d'apprentissage individuel et collectif. A noter que les changements intervenus concernent non seulement les agriculteurs et leurs représentants, mais aussi les acteurs institutionnels. Ces changements concerneront par exemple l'estime de soi, la capacité à s'engager dans la résolution d'un problème, la perception des autres acteurs, les capacités des acteurs ... Ce type d'évaluation est plus délicat, dans la mesure où (1) ces effets sont aussi provoqués par des facteurs externes au projet (problème d'imputabilité) ; et (2) ils touchent à des questions sociales, cognitives, dont l'appréhension requiert une approche élaborée et assez lourde à mettre en œuvre.

Les impacts du processus, qui relèvent de la combinaison de tous les éléments décrits ci-dessus (y compris les facteurs externes), seront plus difficiles à évaluer dans la mesure où ils ne s'expriment généralement qu'à plus long terme.

5.4.2. Expertise scientifique et recherche d'accompagnement

Nous nous limiterons ici à une présentation simplifiée des objectifs des différents travaux de recherche qui seront conduits par les équipes du CIRAD et de l'INRGREF dans le cadre du PAPAGIR.

Analyse des dimensions sociales et institutionnelles de l'action collective

Les activités seront conduites dans le cadre de la thèse de doctorat de Mlle Azza BEN MUSTAPHA sous la direction scientifique de Nicolas FAYSSE (CIRAD) qui apportera de plus son expertise scientifique dans le cadre du PAPAGIR. Azza Ben Mustapha est inscrit à l'école doctorale ABIES d'AgroParisTech depuis le mois de décembre 2012 pour une durée de 3 ans.

L'analyse portera sur les objectifs et les logiques d'action, communes ou différentes, individuelles et/ou collectives, des acteurs dans des situations concrètes d'enjeux locaux de gestion de l'eau d'irrigation. Cette analyse doit permettre de révéler leurs niveaux de maîtrise des différentes relations du système sociotechnique cogéré dont ils font partie, et d'appréhender sa dynamique, notamment dans le cadre des actions accompagnées par le PAPAGIR.

Les travaux seront conduits dans les 3 GDA de Balaoum (Sousse), Bir Ben Kemla (Mahdia) et El Wifek (Bizerte).

Fédération d'association d'irrigants en Tunisie : points de vue d'acteurs sur les opportunités et les risques liés à la création de structures fédératives

Les activités seront d'abord conduites dans le cadre de la thèse de Master de M. Taha LABBICI sous la direction scientifique de Patrice Garin (UMR GEAU) qui apportera de plus son expertise dans le cadre du projet. Taha Labbaci effectuera son stage de master M2 de l'Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier d'avril à septembre 2014.

Il s'agira :

- D'approfondir les attentes, craintes et positions des différents acteurs concernés (acteurs publics, leaders d'associations, simples membres d'associations, autorités locales) vis-à-vis de la création d'une fédération pilote.
- D'analyser ces positions en fonction des rapports de force et des légitimités qui se jouent entre les acteurs avec la création éventuelle de cette fédération
- De préciser le modèle économique sur lequel pourrait reposer une telle fédération, en fonction des missions qui lui seraient assignées

Le questionnement distinguera notamment :

- Les missions de nature technico-économiques dont la mutualisation entre plusieurs GDA dépendant d'un même réseau hydraulique (maintenance, magasin de pièces, surveillance des ouvrages, gestion des relations avec les adhérents, nouveaux services, etc.)
- Les missions de représentations et de négociation avec les partenaires publics et privés, soit dans le domaine de l'eau (qualité de l'eau, régularité du service, prix de l'eau, etc.) soit dans les filières, pour le compte des adhérents

Ces travaux seront prolongés par des missions d'expertise scientifique et autres travaux d'étudiants qui seront précisés ultérieurement en fonction de l'avancement du processus sur le terrain.

Les travaux seront réalisés dans les 3 GDA de Tobias, El Wifek et Utique nouvelle (Bizerte) qui ont souhaité s'engager dans le montage d'un projet-pilote de fédération.

Evaluation des performances des systèmes d'irrigation et coordination multi-niveau des acteurs pour la gestion des ressources en eau

Les activités seront conduites dans le cadre de la thèse de doctorat de Mlle Intissar FERCHICHI sous la direction scientifique d'Abdelaziz ZAÏRI (INRGREF) et l'encadrement de Serge MARLET (CIRAD). Intissar FERCHICHI est inscrite à l'école doctorale de l'INAT depuis le mois de janvier 2013 pour une durée de 3 ans.

Les travaux seront réalisés dans la zone agrumicole du gouvernorat de Nabeul irrigué à partir de la station de Belli sur le canal Medjerda-Cap Bon, et plus particulièrement dans le GDA de Zaouit Jdidi. Ils accompagneront les travaux du PAPAGIR sur l'amélioration de la coordination entre CRDA et GDA pour une gestion plus efficiente des ressources en eau pendant la période de pénurie estivale.

Le travail sera conduit en deux temps :

- Dans un premier temps, on développera une méthodologie d'évaluation multi-niveau de la gestion de l'eau d'irrigation. L'analyse intégrera : le système technique (depuis la station de Belli jusqu'à la parcelle), les interventions des acteurs sur les différents ouvrages hydrauliques du système, la qualité du service de l'eau (satisfaction des usagers), et la communication et la coordination entre les différents niveaux de décision.
- Dans un second temps, les résultats seront utilisés pour le développement d'une plate-forme de jeu pour la simulation de différents scénarios de gestion de la ressource en eau avec les acteurs concernés.

Dynamiques foncières, structures de production et trajectoires d'évolution des exploitations agricoles irriguées en Tunisie

Les activités seront d'abord conduites dans le cadre des thèses de Master de Milles Amar AZIZI et Inès GHARBI sous la direction scientifique de Jean-Yves JAMIN (CIRAD) qui apportera de plus son expertise dans le cadre du projet. Ines Gharbi et Amal Azizi effectueront leur stage de master M2 de l'Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier d'avril à septembre 2014. Les travaux seront conduits simultanément sur les périmètres de Gaafour dans le gouvernorat de Siliana (Ines Gharbi) et Brahmi dans le gouvernorat de Jendouba (Amal Azizi).

L'analyse de la situation des exploitations agricoles vise à comprendre :

- L'importance et le poids de certaines variables structurelles (telles que la taille de l'exploitation et les grandes orientations technico-économiques) et de la perception du risque lié aux prix et aux marchés, sur les choix que font les agriculteurs Tunisiens dans la région d'étude, et sur les conséquences économiques de ces choix.
- Comment elles gèrent les contraintes et les opportunités foncières (taille des exploitations, répartition entre irrigué et pluvial, morcellement, possibilités de location/sous-location ou de mise en location ou d'autres modes de faire-valoir), pour essayer de stabiliser ou d'agrandir leur outil de production.
- Comment et pourquoi, avec ce foncier, elles font leurs choix d'assolement pour atteindre leurs objectifs de production et s'adapter aux contraintes et aux opportunités des marchés des produits agricoles.

On s'intéressera donc essentiellement aux choix stratégiques des exploitations (foncier, assolement, irrigation, élevage), à l'évolution de leur situation au fil du temps (trajectoires passées, projets pour le futur). On mettra en particulier en évidence : les points de blocage qui peuvent conduire à des trajectoires subies ; mais aussi les dynamiques particulières qui révèlent des capacités d'adaptation et des possibilités d'innovations.

Analyse de la part du prix de l'eau d'irrigation dans l'équilibre budgétaire des GDA et la rentabilité économique des cultures irriguées au niveau des exploitations agricoles

Les travaux seront réalisés par Dr. Hacib AMAMI, chercheur de l'INRGREF en économie. Ils seront conduits sur les périmètres d'Ajilet (Mahdia), Tobias (Bizerte) et Laaroussa (Siliana).

L'analyse portera un intérêt particulier à l'analyse des déterminants de l'endettement des agriculteurs dans les périmètres publics irrigués, et de l'impact du prix de l'eau d'irrigation sur l'équilibre budgétaire des GDA et la rentabilité économique des exploitations agricoles. Malgré l'importance de ce problème et ses conséquences, les travaux qui ont analysé les causes de l'endettement des agriculteurs et les difficultés financières rencontrées par les GDA restent limités en Tunisie.

Il serait par conséquent intéressant dans un premier temps d'analyser les facteurs sociologiques, économiques et institutionnels de l'endettement des agriculteurs envers les GDA. Dans un second temps il serait opportun d'analyser l'impact du prix de l'eau sur l'équilibre budgétaire des GDA et la rente économique dégagée au niveau des exploitations agricoles. L'objectif final étant de déterminer un intervalle de « prix optimum » de compromis pouvant concilier entre nécessité d'équilibre budgétaire des GDA et rentabilité économique des cultures irriguées.

Analyse des processus d'apprentissage individuel et collectif

Les modalités de mise en œuvre de cette action ne sont pas encore précisément définies. Elles reposeront sur les travaux d'évaluation réalisés par l'équipement du PAPAGIR et pourraient être complétées par un projet de thèse sur financement CIRAD en cours de montage.

6. Annexes

Différents documents ont été annexés sous format numérique sur un CD-ROM joint au rapport :

Plans d'action et comptes-rendus de la phase de planification stratégique

1. GDA El Wifek, PPI de Lezdine (Bizerte)
2. GDA Tobias (Bizerte)
3. GDA Ras Jbel (Bizerte)
4. GDA Rabiaa et Ghazela, PPI Brahmi (Jendouba)
5. GDA Bir Ben Kemla (Mahdia)
6. GDA El Mostakbal, PPI Ajilet (Mahdia)
7. GDA Najeh, PPI Maazia (Mahdia)
8. GDA Zawiet Jdidi (Nabeul)
9. GDA Diar Hojjej (Nabeul)
10. GDA Ahwez Gaafour (Siliana)
11. GDA Laaroussa (Siliana)
12. GDA Balaoum (Sousse)
13. GDA Chott Meriem (Sousse)

Second atelier national du PAP-AGIR, Sousse, 3-4 avril 2013

14. Compte-rendu de l'atelier
15. La stratégie nationale de pérennisation des systèmes hydrauliques. Evaluation de la situation actuelle des GDA-PI, Abdelhamid Mnajja (présentation)
16. Analyse de la situation des GDA, objectifs et approche du PAP-AGIR, Serge Marlet (présentation)
17. La démarche participative dans le projet PAP AGIR : Premier retour d'expérience, LISODE (présentation)
18. Evaluation de la phase de planification stratégique du PAP-AGIR, Azza Challouf (présentation)
19. Premiers résultats de la phase de planification stratégique : Analyse des orientations prioritaires proposées par les acteurs locaux, Serge Marlet (présentation)

Rapports expertise LISODE

20. Mise en place des premiers ateliers avec des groupes d'agriculteurs dans deux GDA (Tobias et Chott Mariem), LISODE, rapport de mission (21-25 novembre 2011)
21. Mise en place de trois types d'ateliers dans deux GDA (Tobias et Chott Mariem) avec le personnel du GDA, avec le personnel et un groupe d'agriculteurs, et avec des représentants de différentes institutions locales et nationales, LISODE, rapport de mission (23-27 janvier 2012)
22. Mise en place de deux ateliers multi-acteurs (à Tobias et à Chott Mariem) impliquant agriculteurs, personnel du GDA, et des représentants de différentes institutions locales et nationales, LISODE, rapport de mission (7-11 mai 2012)
23. Rapport final de synthèse, LISODE, juillet 2012

Communications

24. Marlet, Serge, 2013 (présentation). Programme d'actions-pilotes d'appui aux GDA d'irrigation (PAP-AGIR) : Démarche d'intervention pour l'émancipation et l'amélioration des performances des associations d'irrigants en Tunisie. Séminaire Eau et Sécurité Alimentaire en Méditerranée (SESAME), 21 & 22 février 2013, Agropolis International, Montpellier (France) - Lien
25. Marlet, S., A. Sassi, A. Zairi, 2013 (présentation). Evaluation et innovation dans les systèmes irrigués : Approche innovante fondée sur l'opinion des agriculteurs. In : Jebari, S., B. Ben

Nouna (eds), Séminaire international: La gestion durable des ressources en eaux et en sols: Situation, défis et perspectives, 19-20 novembre 2013, Hammamet, Tunisie, INRGREF.

26. Marlet, S., 2014 (présentation). Les associations d'irrigants en Tunisie. Journée thématique du COSTEA "Gestion Participative de l'Irrigation : Outils ou Alibis ? Quoi de neuf depuis 20 ans ?", 7 Février 2014, Agropolis, Montpellier

Mémoire d'étudiants

27. Moreau, C. (2012). L'idéal participatif à l'épreuve du terrain. Etude critique d'un projet d'appui aux associations d'irrigants. Institut de géographie. Paris, Université Panthéon Sorbonne. M1 Professionnel « Environnement ».
28. Ben Mustapha, A. (2012). Regards croisés entre acteurs et théories des sciences sociales sur la gestion d'un groupement d'irrigants : cas du périmètre de Baloom en Tunisie. CIHEAM, CIRAD. Montpellier, Université Paul Valéry, Montpellier 3. M2 Recherche « Gestion Agricole et Territoires (GAT) ».
29. Ferchichi, I. (2012). Contribution à l'évaluation des performances du périmètre irrigué de Ras Jbel. Génie Rural, Eaux et Forêts. Tunis, Institut National Agronomique de Tunisie. Mastère Hydraulique Agricole et Aménagement Rural: 100 p.
30. Daghari, I. (2012). Perception de la salinité et modélisation par SALTMOD: cas du périmètre irrigué de KORBA. Génie Rural, Eaux et Forêts. Tunis, Institut National Agronomique de Tunisie. Mastère Lutte contre la désertification et gestion des ressources naturelles en milieux arides.
31. Ghazouani, I. (2013). Contribution d'un jeu de rôle à la gestion locale des ressources en eau dans le périmètre public irrigué de Zaouit Jdidi (Tunisie). Montpellier, CIHEAM. Master of science.